

Tartu Ülikool

Maailma keelte ja kultuuride kolledž

Martin Järv

KOLME AVALIKU HALDUSE ALASE ARTIKLI TÕLGE JA
TÕLKE ANALÜÜS

Magistripjekt

Juhendaja: Reelika Saar

Tartu

2018

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Sihttekst	4
2. Teoreetiline raamistik	66
2.1. Hermeneutiline tõlketeooria	66
2.2. Orienteerumisväljad	70
2.3. Akadeemiline keelekasutus	71
3. Tõlkeprobleemide analüüs	74
3.1. Teooria praktikas	74
3.2. Keelekasutus	76
3.3. Tõlkeprobleemide analüüs	77
3.4. Järeldused	84
Kokkuvõte	86
Kasutatud kirjandus	88
Summary	92

Sissejuhatus

Magistriprojekti eesmärk on kolme avaliku halduse alase artikli („An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe“, autor Pawel Swianiewicz, avaldatud ajakirjas Local Government Studies, „The Constitutional Fundaments of Public Administration in Belgium, France, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg“, autor Mihaela V. Cărauşan, avaldatud ajakirjas Acta Universitatis Danubius ja „Public administration in EU countries: Selected comparative approaches“, autor Martina Halásková, avaldatud ajakirjas Ekonomická revue – Central European Review of Economic Issues) tõlkimine eesti keelde, tõlkeprotsessi kirjeldamine ja tõlke analüüs. Kuna tegemist on teaduslike tekstidega, püütakse süüvida selle tekstiliigi eripäradesse ja ka tõlkes edasi anda.

Tõlkimise teoreetiliseks aluseks on valitud hermeneutiline käsitus. Hermeneutilise käsitluse alusel peaks tõlkija teadma midagi valdkonnast, millest räägib lähtetekst. Kuna magistriprojekti autor on varem õppinud avalikku haldust, siis tundus mõistlik tõlkida mõni selle teadusvaldkonna tekst. Kuna varasemate õpingute ajal pakkus talle suuremat huvi kohaliku omavalitsuse temaatika, on ka artiklid valitud sellel teemal. Pidades silmas teoreetilise käsitluse põhimõtteid, pööratakse teksti juurde uuesti tagasi, et seda paremini tundma õppida ja ise areneda. Selle käsitluse üks teoreetikuid ja ka praktikuid Radegundis Stolze on tegelenud teooria arendamisega ja pakkunud välja orienteerumisväljade idee. Orienteerumisväljasid väljendatakse tabeli kujul, kuhu on paigutatud andmed tõlgitava teksti kohta ning mida silmas pidades tuleb teha tõlkevalikud.

Magistriprojekt on jagatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis esitatakse sihttekst, kolme avaliku halduse alase artikli tõlge eesti keelde.

Teises peatükis käsitletakse hermeneutilist tõlketeooriat, mis on valitud tõlke teoreetiliseks aluseks. Kolmandas peatükis analüüsitakse tõlkeprobleeme ja leitud lahendusi. Enamasti on tegu terminiprobleemidega, kus tuleb leida sobiv vaste.

1. Sihttekst

Ida-Euroopa kohaliku omavalitsuste süsteemide empiiriline tüpoloogia

Pawel Swianiewicz

Kohaliku arengu ja poliitika osakond, Varssavi Ülikool, Poola

KOKKUVÕTE *Kõige laialdasemalt kasutatavad Euroopa kohaliku omavalitsuse korralduse tüpoloogiad põhinevad 1980ndatel tehtud uurimustel. Kõige populaarsem on Page' ja Goldsmithi (1987) tüpoloogia, kus eristatakse Põhja- ja Lõuna-Euroopa süsteeme ning Hesse ja Sharpe' (1991) oma, kus tehakse vahet Lõuna-, Põhja-Euroopa ja anglosaksi mudelil. Harvad katsed hõlmata ka Euroopa idaosa ei ole olnud täielikud või rahuldavad. Tavaliselt vaadeldakse kogu regiooni ühe eraldiseisva rühmana, viidates ainulaadsele ajaloolisele taustale ja viimase aja radikaalsele detsentraliseerimisele (Bennet 1993, Heinelt ja Hlepas 2006). Pettumust valmistavalt kasutatakse samasugust käsitlust ka kõige hiljutisemas ulatuslikumas Euroopa omavalitsussüsteemide analüüsis (Loughlin et al. 2010). Selles artiklis püütakse sellisest lihtsustamisest tekkinud tühimikku täita Ida-Euroopa piirkonnas leiduvatest variatsioonidest ülevaatliku pildi andmisega ja tehakse esimene katse pakkuda välja tüpoloogia, mis on koostatud regiooni umbes 20 riigi alusel. Selle tüpoloogia kriteeriumid viitavad Lääne-Euroopa süsteemide puhul kasutatud varasematele klassifikatsioonidele ja sisaldavad (i) territoriaalset korraldust ja valitavate kohalike omavalitsuse tasandeid; (ii) omavalitsustele antud kohustuste ulatust (funktsionaalne detsentraliseerimine); (iii) finantsautonoomiat; (iv) horisontaalseid võimusuhteid omavalitsuste institutsioonides (valimissüsteem ning linnapeade ja volikogude suhe).*

MÄRKSÕNAD: kohalik omavalitsus, detsentraliseerimine, kesk- ja kohaliku võimu suhted, tüpoloogia, Ida-Euroopa

Postiaadress: Pawel Swianiewicz, Varssavi ülikool, Kohaliku arengu ja poliitika osakond, Krakowskie Przedmiescie 26/28, Varssav, 00927, Poola. E-post: pswian@uw.edu.pl

© 2013 Taylor & Francis

Sissejuhatus

Autoriteetseid Euroopa kohalike omavalitsuste süsteemide tüpoloogiaid on mitmeid (nt Page ja Goldsmith 1987, Hesse ja Sharpe 1991, Heinelt ja Hlepas 2006, Loughlin 2003, Loughlin *et al.* 2010. Mõnele viidatakse hiljem ka selles artiklis.) Enamik kohalikke omavalitsusi puudutav akadeemiline kirjandus kohtleb Ida-Euroopat¹ kui *terra incognita*'t, mis vajab tulevikus edasist uurimist või paneb kogu regiooni ühte patta, kirjeldades seda „uute kohalike demokraatiatena“, lisades veel mõned stereotüübid. Olemasolevad tüpoloogiad on metodoloogiliselt keerukad, kuid nad keskenduvad peaaegu alati täielikult Euroopa lääneosale ja ignoreerivad tavaliselt ida poolt. See artikkel on katse teha vähemalt esimesed sammud lünga täitmisel teadmistes Euroopa kohalike omavalitsuste süsteemide variatsioonide kohta. See algab lühikese ülevaatega senistes tüpoloogiates öeldust Ida-Euroopa kohta. Järgmises peatükis tuuakse olulisi näiteid variatsioonidest Ida-Euroopa riikide seas. Sellega jõutakse järelduseni, et „Uue Euroopa“ kohalikud omavalitsused tuleb lisada kas juba olemasolevatesse, Lääne-Euroopa riikide jaoks mõeldud tüpoloogiatesse või tuleb koostada täiesti uus tüpoloogia. Selle artikliga ei püüelda ammendava lahenduse poole, kuid vähemalt tehakse esimesed sammud, et näidata Ida-Euroopa keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse arhitektuuri varieerumist ja kirjeldada selle peamisi dimensioone. Järgmises peatükis pakutakse välja tüpoloogia meetod, mis tugineb juba kättesaadavale empiirilisele tõendusmaterjalile. Lõpetuseks esitatakse selle tüpoloogia tulemused, mis on saadud hierarhilise klasteranalüüsi abil.

Ida-Euroopa olemasolevates kohalike omavalitsuste süsteemide tüpoloogiates

Kõige sagedamini viidatakse akadeemilises kirjanduses järgmistele tüpoloogiatele:

- Page ja Goldsmith'i (1987) keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhte uurimusele (mida täiendas ja hiljem arendas John 2001), mis eristab Lõuna- ja Põhja Euroopa süsteeme. See põhineb kolme keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhte mõõte analüüsil: funktsioonide jaotus, kaalutusõigus (kohalik autonoomia) ja ligipääs (kohalike omavalitsuste võime mõjutada keskuse poliitikat);
- Hesse ja Sharpe (1991), kes eristasid kolme mudelit: Lõuna-Euroopa Napoleoni traditsioon, anglosaksi mudel ning Kesk- ja Põhja-Euroopa mudel.

Hoolimata aastate pikkusest täiendusest ja olulistest muutustest paljude riikide õigussüsteemides ja ka juhtimismudelites², meenutatakse mõlemat tüpoloogiat tänasepäevases kirjanduses tihti ja paljuski kasutatakse empiirilise uurimistöö lähtealusena. Hiljutisem Loughlin'i tüpoloogia (2003) tuvastab neli mudelit:

1. Lõuna-Euroopa Prantsuse mudel;
2. Anglosaksi mudel;
3. Kesk-Euroopa Saksa mudel (hiljem nimetatakse Reinimaa mudeliks);
4. Põhja-Euroopa (või Skandinaavia) mudel.

Seda tüpoloogiat on kasutatud ja arendatud hiljuti avaldatud kogumikus „Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe“ (Loughlin *et al.* 2010) ning laiendatud, et ta kataks ka mõned Ida-Euroopa riigid. Loughlin'i kriteeriumite hulgas olid kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik asend, riigi-ühiskonna suhted, poliitika stiil ja detsentralisatsiooni vorm ning domineeriv avaliku halduse distsipliini käsitus (2003:5).

Hiljuti esitlesid uut tüpoloogiat (kuigi see tugines varasematel tulemustel) Heinelt ja Hlepas (2006). Omad uurimuses keskendusid nad vertikaalsetele (tasandite) ja horisontaalsetele võimusuhtele (keskendudes eriti

linnapea asendile). Esimene mõõde viitab Hesse ja Sharpe' varasemale tüpoloogiale (1991), teine aga viitab Mouritzen'i and Svava juhtimisstiilide klassifikatsioonile (2002). Nende kahe mõõtme lisamisega, saavad nad maatriksi, mis näitab mitut horisontaalsete ja vertikaalsete võimusuhtete segu. Selle artikli vaatenurgast on oluline, et Heinelt ja Hlepas (2006) lisasid oma tüpoloogiasse kolm Ida-Euroopa riiki (Tšehhi Vabariik, Ungari ja Poola), mis peaksid nende meelest olema klassifitseeritud eraldiseisva tüübina.

Eelpool mainitud tüpoloogiad, eriti enne 2000ndaid välja töötatud, ignoreerivad kohalike omavalitsuste olemasolu Ida-Euroopas. Mõned erandid selles reeglis käsitlevad Euroopa idapoolseid riike ühtse rühmana. Varasemate tüpoloogiate kokkuvõttes õigustavad Heinelt ja Hlepas (2006:27) sellist lähenemist järgmiselt:

„Kuigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhetes on mõningaid ühiseid jooni Põhja- ja Vahe-Euroopa [termin viitab Hesse ja Sharpe' terminoloogiale] rühmaga sarnasuste tõttu kohalike funktsioonide ja fiskaalse või rahalise kaalutusõigusega ... käsitletakse neid eraldi rühmana, sest tuleb arvestada nende ajaloolist tausta ja eriti rääkides vertikaalsetest võimusuhetest, tuleb arvesse võtta hiljutist radikaalset detsentraliseerimist nendes riikides. Neid võimusuhteid iseloomustab (nagu erinevad neo-institutsionalismi koolkonnad rõhutavad) peale teatavate formaalsete (õiguslike) reeglite, millega jaotada pädevusi ja ressursse, ka teatav arusaam, mida tajutakse sobivana – või ebasobivana.“

Samamoodi õigustab Loughlin *et al.* (2010:724) kõigi Ida-Euroopa riikide grupeerimist üheks tüübiks ühise ajalooga, sest riigid

„jagavad ühist kommunistliku diktatuuri kogemust ... nad jagavad ka ühist demokraatlikule ülemineku, Euroopa Liitu astumise ettevalmistumise ja liitumise kogemust [analüüs põhines Ida-Euroopa riikidel, kes liitusid ELiga perioodil 2004–2007, ignoreerides teisi] ... Selle perioodi pärandiks oli kõrge tsentraliseerituse ja ühetaolisuse tasemega poliitilised süsteemid.“

Samas aga tehakse vahet ajalooliste traditsioonide variatsioonidel (Saksa, Ottomani, Vene), eriti üheksateistkümnendal sajandil, kui olid tekkimas tänased haldussüsteemid. Kontrastina Heinelt'le ja Hlepasele näeb Loughlin *et al.* (2010: 725) sarnasusi Prantsuse Napoleoni traditsiooniga, viidates kommunismieelse perioodi Prantsusmaa pikaaegsetele sidemetele selliste riikidega nagu Poola ja Rumeenia, marksismi-leninismi imetlemisele Prantsuse jakobiinlikus traditsioonis ning üheksateistkümnenda sajandi Balkani ja Ida-Euroopa rahvuslaste viidetele Prantsusmaa kui modernse progressiivse riigi näite suunas.

Ka Bennett (1993) käsitleb kõiki Ida-Euroopa riike ühe rühmana, kuid tema lähenemist võib selgitada ajaga, mil töö avaldati, 1993. aastal oli regiooni poliitiline üleminek veel väga varajases staadiumis ja kohalike omavalitsuste süsteemid olid veel kaugel stabiilsusest.

Nendest katsetest ei ole piisavalt, et mõista omavalitsussüsteemide variatiivsust kogu maailmajaos, kuna ignoreeritakse tohutut variatiivsust Ida-Euroopa riikide rühmas. Erinevused on nii suured, et sealseid omavalitsussüsteeme ei saa käsitleda ühe ühtse rühmana.

3. Ida-Euroopa kohalike omavalitsuste süsteemid – variatiivsus ja sarnasused

Pole kahtlust, et maailmajao idaosa omavalitsussüsteemid jagavad mõningaid sarnaseid jooni ja nende juured saab tuvastada ajaloos. Sarnasused hõlmavad:

1. Usk detsentraliseerimise ideesse, mis on peaaegu samastatud demokratiseerimisega. Uskumus oli ühine üleminekuperioodi alguses, kuid kadus hiljem vähemalt osades analüüsitud riikides. Coulson ja Campbell (2006:556) täheldasid õigustatult: „Enamustes üleminekuriikides oli enne kommunismi langemist opositsioonilistes ringkondades vohanud de Tocqueville' lokalismi müüt, mille järgi pidi omavalitsus olema kodanikuühiskonna ja kõige muu taassünd, mida režiim polnud.“ See ühine uskumus ei viinud sarnase, ühtse institutsionaalse kohaliku omavalitsuse mudelinäite (nagu näitavad Peteri ja Zentai 2002).

2. Valitava kohaliku omavalitsuse mesotasandi (kohalikust kõrgem tase) nõrkus. See joon on peaaegu vastupidine mitmetes lääne demokraatiates domineerivale suundumusele, kus piirkondlikke tasandeid on loodud ja viimase 20-30 aasta jooksul tugevdatud (vaata Sharpe 1993). Viimase 20 aasta jooksul on Ida-Euroopas toimunud teise tasandi rolli järjepidev nõrgenemine. Regionaalse või maakondliku tasandi puudumine on kergesti mõistetav väikeste riikide puhul, nagu Läti, Leedu, Eesti või Sloveenia. Sama nähtust võib märgata ka suuremates riikides. Bulgaarias pole valitavat regionaalset kõrgemat tasandit, hoolimata regionaalse valitsuse sätetest põhiseaduses (Kandeva 2001). Ungari 19 maakonda (*megye*) pluss 22 maakonnastaatusega linna säilisid, kuid võrreldes varasema perioodiga, on nende funktsioone ja pädevusi oluliselt vähendatud (Soós ja Kakai 2010). Horvaatia 21 maakonna (*županje*) positsiooni nõrgendati 1990ndatel, kui nad kaotasid järelevalveõiguse kohalike omavalitsuste tegevuste üle (Alibegović & Slijepčević 2010). Poola, Tšehhi Vabariigi ja Slovakkia esimene detsentraliseerimisreformi laine (1990. aastal) puudutas ainult kohalikku tasandit. Maakondlikku ja regionaalset tasandit ei reformitud Poolas enne 1999. aastat. Regionaalsed valitsused (*kraj*) loodi Tšehhi Vabariigis 2000. aastal ja Slovakkias alles 2002. aastal. Kuid maakondade ja regioonide funktsioonid on, võrreldes omavalitsustega, tavaliselt võrdlemisi kitsad. Maakondade ja regioonide eelarved toetuvad enamasti kesktasandi eraldistele ja nende mõju madalama tasandi omavalitsuste tegemistele (näiteks koordineerimise kaudu) on tavaliselt minimaalne. Tähtsamatest avalikest teenustest enamust osutavad omavalitsused, mis on ka ainus (piiratud) maksustamisvõimega tasand. Poola on selles reeglis erand, kuid ainult piiratud ulatuses. Poola regioonid loodi (1998. aastal) rahanduslikult ja funktsionaalselt nõrkade moodustistena. Kuid ELi NUTS-2 statistilise jaotuse staatus võimaldas neil tõhusalt teha lobitööd oma rolli tähtsustamiseks Euroopa ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel regionaalsel tasandil. Regioonide roll regionaalsete tegevusprogrammide ettevalmistamisel ja rakendamisel (rahastatud ELi struktuurifondidest) on võib-olla kõige tähtsam. Territoriaalse korralduse alternatiivset mudelit

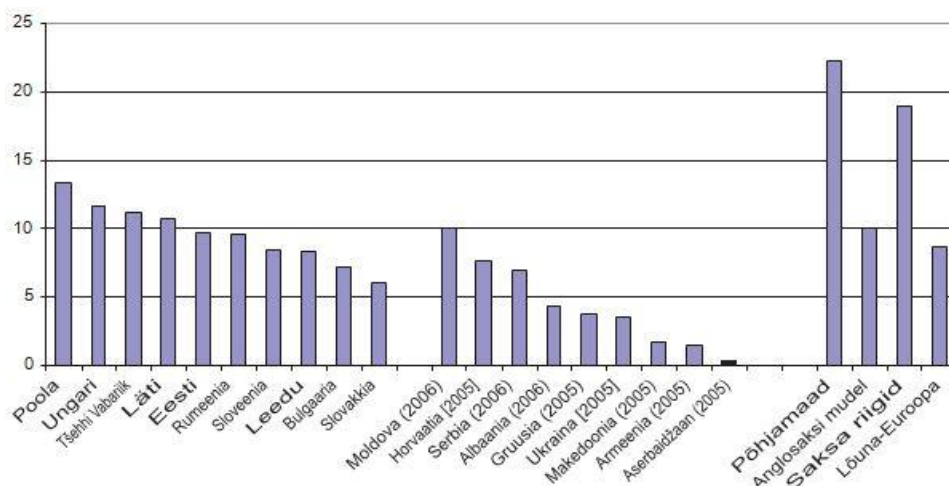
(nõrgale valitavale regionaalsele omavalitsusele) esindab Ukraina ja – vähemal määral – Moldova. Praegusel juhul on regionaalse tasandi roll märkimisväärne nii funktsioonide ulatuse kui ka kohalike üksuste koordineerimise mõttes. Ukraina oblast on rohkem hajutatud riiklik haldusüksus kui valitav regionaalne valitsus (vt Swianiewicz 2006). Seda illustreerib fakt, et regionaalvalitsuse juht ei ole saanud kohaliku valija heakskiitu, vaid ta on määranud Ukraina president. „Mesotasandi“ nõrkuse juured võib leida avaliku halduse ajaloost enne aastat 1990. Sellel perioodil rakendasid maakonnad ja piirkonnad otsest kontrolli omavalitsuste üle ja nende tugevas positsioonis nähti takistust kohalikule autonoomiale ja demokraatiale. Selle tulemusena olid omavalitsuse tasandi poliitikud pärast 1990. aastat tõrksad omavalitsustele laiaulatuslike pädevusi andma. Reformide autorid kartsid, et tugev ülemine tasand jätkab madalamate tasandite autonoomia piiramist. Sellest tulenevalt piirati taolise hirmu tõttu piirkondliku tasandi valitsuse tähtsust riikides, mis otsustasid sügavama detsentraliseerituse kasuks. Riikides, mis jäid tugevalt tsentraliseerituks, on regionaalne tasand jäänud riikliku halduse osaks, mille kaudu sai kontrollida suhteliselt nõrkasid kohalikke omavalitsusi.

3. Ida-Euroopa detsentraliseerimisreformid toimusid Lääne-Euroopa kohalike omavalitsuste dünaamilise muutuse perioodil. Muutused olid seotud uute juhtimissuundumustega, mida on tihti omistatud Ida-Euroopa riikidele (sagedasti abi- või arenguprogrammide ekspertide töö kaudu³). Coulson ja Campbell (2006:544) kirjutasid sellest protsessist järgmiselt:

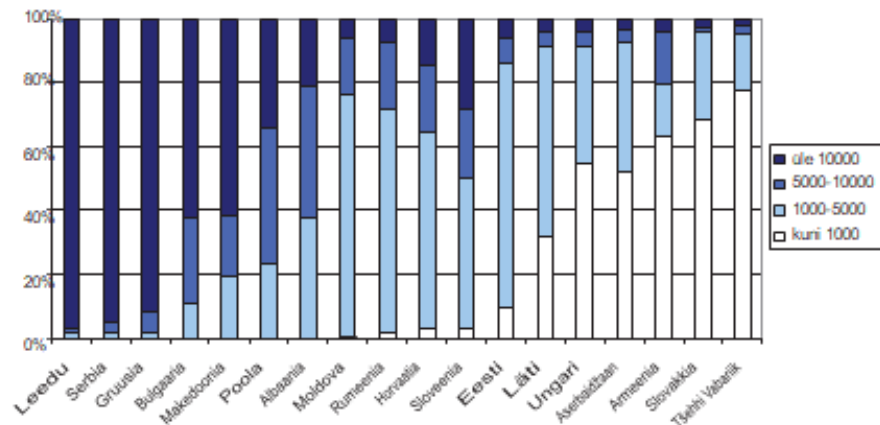
„Ida-Euroopa riigid pidid kehtestama õigusriigi (weberlikus mõttes) ja uue haldusjuhtimise paralleelselt, samas kui Läänes eelnes üks teisele mitmeid aastakümneid, nii et idas võivad õiguse ja juhtimise vahelised pinged põhjustada kohaliku võimu kui institutsiooni killustumist.“

Regiooni kohalike omavalitsusi ühendavaid jooni (suhteliselt väheseid) võib leida teisigi. Need on rohkem nähtavad poliitilise ülemineku esimestel aastatel, aga üllatavam on suur variatsioonide hulk analüüsitud riikide rühmas. Selle variatsiooni mõned mõõdet on:

1. Funktsionaalne detsentraliseerimine. Funktsioonide ulatus, mille eest kohalikud omavalitsused vastutavad oma riigi regioonides, on väga erinev. Seda näidatakse Joonisel 1, kus lihtsustatud valitava kohaliku omavalitsuse kulutuste indeks on näidatud sisemajanduse koguprodukti (SKP) protsendina. Üheski riigis pole väärtus lähedal Skandinaavia riikide väärtusele. See on ka paljudest Saksa liidumaadest madalam. Aga Tšehhi Vabariigis, Ungaris või Poolas on see suurem kui teiste Lääne-Euroopa süsteemi tüüpide keskmine. Samuti on regiooni mõnedes riikides indeksi väärtus Euroopa madalamate hulgas. (Lihtsama võrdluse eesmärgil on Loughlin (2003) määratletud nelja Lääne-Euroopa süsteemi tüübi keskmised näitajad, mis on esitatud joonise paremal küljel.) Varieerumine regioonis on väga märkimisväärne.
2. Territoriaalne korraldus ja – eriti – omavalitsustasandi territoriaalse killustatuse tase. Territoriaalne korraldus pole tingimata kohaliku omavalitsussüsteemi stabiilne joon. Viimase kahekümne aasta jooksul on tulnud tunnistada mitmete riikide tugevat territoriaalset killustatust (nt Tšehhi Vabariik, Ungari, Slovakkia, Horvaatia ja Makedoonia) nagu ka



Joonis 1. Funktsionaalne detsentralisatsioon Kesk- ja Ida-Euroopas – kohaliku omavalitsuse kulutuste SKP protsent (2007)
Märkus: Lääne-Euroopa riikide rühmad (paremal) põhinevad Loughlin'i (2003).
Allikad: Autori arvutused, põhinevad: Alibegović ja Slijepčević (2010), Dąbrowska *et al.* (2009), *Local Government Finance* (2010), Meekel (2008), Mshvidobadze (2006), Nikolov (2006), Pigey *et al.* (2008).

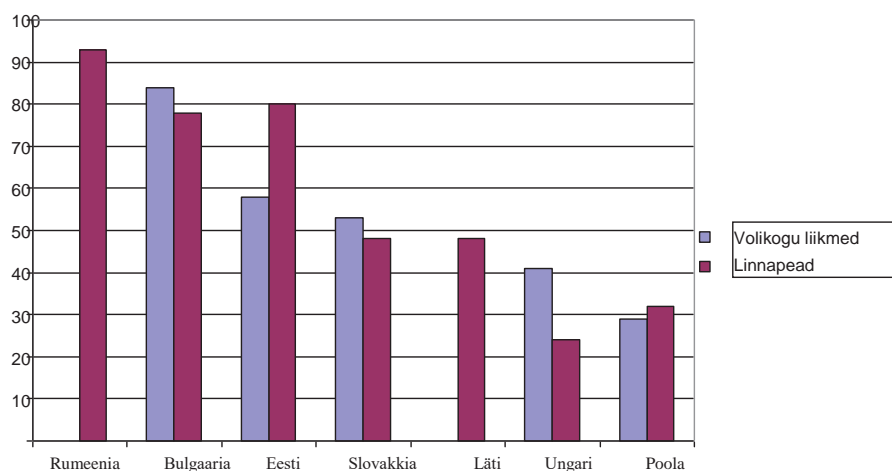


Joonis 2. Ida-Euroopa kohalike omavalitsuste jaotus rahvaarvu alusel Allikas: Swianiewicz (2010).

territoriaalse konsolideerimise reformid (nt Leedu, Gruusia ja Makedoonia).⁴ Mõlema protsessi tulemusena on regiooni riikides praegune kohalike omavalitsuste üksuste suurus väga erinev. (Joonis 2). Riigid nagu Leedu, Gruusia, Serbia, ja Bulgaaria on kohaliku omavalitsuse suuruse poolest Euroopa suurimat seas, samas kui riigid, nagu Tšehhi Vabariik, Slovakkia, Ungari, Armeenia ja Aserbaidžaan on territoriaalselt kõige killustunud seas.

- Kohalike valimiste süsteemid ja linnapea asend. Ida-Euroopa riikide hulgas on selliseid, kus kohalikke volikogude valimisteks kasutatakse nii proportsionaalset kui ka majoritaarset süsteemi. On riike, kus sõltuvalt omavalitsuse rahvaarvust kasutatakse mõlemat süsteemi, – majoritaarset süsteemi eelistatakse väiksemates üksustes ja proportsionaalne süsteem on populaarsem suuremates üksustes (nt Ungari, Poola, Sloveenia). Maailmajao idaosa on läinud kaasa isikustatud, otsevalitava linnapea „moega“.⁵ Mõnes riigis võeti see mudel kasutusele juba 1990 (nt Slovakkia ja Bulgaaria), samas teistes riikides hiljem (nt Ungari, Poola ja Horvaatia). Kuid on ka rida riike, mis järgivad teistsugust mudelit, kus kohalik volikogu määrab kollektiivse valitsuse (Tšehhi Vabariik, Leedu, Läti, Eesti, Serbia ja, alates 2006. aastast Gruusia).
- Üleriiklike poliitiliste erakondade roll kohalikus omavalitsuses. Peale poliitilist muutust oli 1990ndate algus loomulik parteisüsteemide radikaalsete (aga pikaajalise) muutuste periood. Uued üleriiklikud

erakonnad on pääsenud omavalitsustesse erinevas ulatuses. Poola, ja vähemal määral Ungari, on riikide rühmas, kus üleriiklike erakondade roll kohalikus omavalitsuses on Euroopa väiksemate seas. Seda peegeldab väike erakondlik liikmelisus volikogu liikmete ja linnapeade seas. Parteituid kohalikke poliitikuid võib enamasti leida väikestest omavalitsustest, kuid linnapäid või märkimisväärse volikogu liikmete rühma, kes pole seotud ühegi suurema poliitilise erakonnaga, võib leida ka suurematest linnadest (nt Wrocław, Poola).



Joonis 3. Kohalike poliitikute protsent, kes pole seotud üleriiklike poliitiliste parteidega (2001-2002) Märkus: Et vältida erinavate riikide territoriaalse korralduse mõju, on esitatud joonisel „standard suuruse keskväärus“ (metodoloogia detaile vaata Swianiewicz ja Mielczarek (2005)).

Allikas: Swianiewicz ja Mielczarek (2005).

Samal ajal on enamuse regiooni riikide omavalitsused tugevalt erakonnavälised (nt Bulgaaria, Albaania, Gruusia ja paljud teised). See variatsioon on lühidalt välja toodud Joonisel 3 (mis hõlmab seitsmest riigist koosnevat rühma, mille kohta on olemas võrreldavad andmed).

Nagu mõne eelpool analüüsitud probleemi vahendusel on näidatud, siis omavalitsussüsteemide varieerumine regioonis on väga märkimisväärne ning seda ei tohiks ignoreerida. Sellest tuleneb dramaatiline kokkusobimatus tegeliku varieerumise ja regiooni ühesuguse kohtlemise vahel, mis domineerib hetkel peavoolu akadeemilises kirjanduses.

4. Tüpoloogia koostamine

Eelpool esitatud kriitilised kommentaarid ei tähenda, et „vanad“ tüpoloogiad on kasutatud. Nende abil saab defineerida näitajad, mida tuleb arvestada Ida-Euroopa omavalitsussüsteemide tüpoloogia koostamisel. Nagu Heinelt ja Hlepas (2006) soovivad, peaks „uus tüpoloogia“ võtma arvesse nii horisontaalseid kui ka vertikaalseid võimusuhteid. Oluliseks võrdluspunktiks on kolm keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhete mõõdet, mille tegid kindlaks Page ja Goldsmith (1987): kohalikele omavalitsustele antud funktsioonid, kaalutusõigus funktsioonide juhtimisel ja ligipääs riiklikul tasemel formuleeritavale poliitikale. Kuna ligipääs võrreldavatele, kvalitatiivsetele süsteemi andmetele on piiratud (sellise teabe kogumine nõuaks kõigi hõlmatud riikide ulatuslikku uurimist), siis selles artiklis esitatud tüpoloogia keskendub institutsionaalsete süsteemide mõõdetavatele joontele. Allpool olev arutus viitab väiksemas mahus poliitiliste kultuuride erinevustele või mitteformaalsetele võimusuhetele, mida on keerulisem mõõta.

See tüpoloogia on koostatud mõõdetavate tunnuste alusel, kasutades klasteranalüüsi Ward'i meetodit. Selle meetodiga ei luua ideaaltüüpe, mis on võrreldavad tegeliku olukorraga. Selle asemel otsitakse juhtumite klastreid, mis on rakendatud kriteeriumi alusel üksteisele suhteliselt sarnased. See tähendab, et tüpoloogia on loomult pigem induktiivne kui deduktiivne (kuigi see põhineb teoreetilistel eeldustel, mida on arvesse võetud kriteeriumite määratlemisel).

Tüpoloogia katab 19 riiki, mida laiemalt määratletakse Ida-Euroopana.

1. Albaania
2. Armeenia
3. Aserbaidžaan
4. Bulgaaria
5. Horvaatia
6. Tšehhi Vabariik
7. Eesti
8. Gruusia
9. Ungari
10. Läti

11. Leedu
12. Makedoonia
13. Moldova
14. Poola
15. Rumeenia
16. Serbia
17. Slovakkia
18. Sloveenia
19. Ukraina

Võib märgata, et Ida-Euroopa määratlus on laienenud ka Lõuna-Kaukaasia riikidele (Armeenia, Aserbaidžaan ja Gruusia), mis range geograafilise määratluse alusel ei asu Euroopas. Nende analüüsi lisamise kasuks on vähemalt kaks olulist argumenti. Esiteks pidid ka nemad üle minema päranduseks saadud Nõukogude avaliku halduse süsteemilt, mis teeb nad võrreldavaks teiste Ida-Euroopa riikidega. Teiseks viitavad need riigid tihti oma euroopalikele kultuuritraditsioonidele, nad on ratifitseerinud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja on Euroopa Nõukogu liikmed, mis on paljudel juhtudel olnud tähtsas rollis detsentraliseerimisprotsessi suunamisel. Riikide nimekiri pole täielik. Puuduvate riikide hulgas on Valgevene, Bosnia ja Hertsegoviina, Kosovo ja Montenegro (võrreldavate andmete nappuse tõttu). Oma võrreldamatuse tõttu on ka Venemaa tüpoloogiast välja jäetud. Siiski on riikide hulk, mida vaadeldakse tüpoloogias, peaaegu täielik.

Selle tüpoloogia meetod viitab kohaliku omavalitsuse institutsionaalsete süsteemide neljale mõõtmele, mida on allpool kirjeldatud. Iga mõõdet hinnatakse ühe või rohkemate indikaatoriga. See nimekiri viitab kahele kolmest mõõtmest, mille pakkusid välja Page ja Goldsmith (1987). Ligipääsu mõõde puudub, kuna seda on kõige keerulisem mõõta ilma sügavuti mineva kvalitatiivse uurimiseta.

Tüpoloogia on koostatud järgmiste indikaatorite alusel:

1. Territoriaalne korraldus, mida iseloomustab kaks muutujat:
 - kohalike valitavate tasandite arv ja regionaalsed valitsused. Selle muutuja puhul võetakse arvesse ainult tasandeid, kus mõlemal on

valitavad esindajad, arvestatakse kohalikult nimetatud ja aruandvat täitevvõimu. Näiteks Ukraina oblasti ja rajooni tasandit pole arvestatud. Kuigi nende tasanditel on valitavad esinduskogud, siis haldus on keskusele vertikaalselt allutatud ning isikute nimetamise ja otsuste tegemise kohalik autonoomia on väga piiratud;

- territoriaalne killustumine, mida mõõdetakse omavalitsusüksuse keskmise rahvaarvu järgi. Territoriaalse killustatuse tase on osutunud mitmes uuringus horisontaalseid võimusuhteid oluliseks selgitavaks faktoriks, kaasa arvatud Page and Goldsmith'i (1987), mida on selles artiklis juba analüüsitud.⁶
2. Funktsionaalne detsentralisatsioon – mida mõõdetakse madalamate tasandite kulutuste osaga SKPs. Muutuja, mida kasutatakse funktsionaalse detsentralisatsiooni mõõtmiseks, annab lihtsustatud pildi. Võib väita, et kohalike kulutuste osakaal kogu avalikes kulutustes oleks sobivam mõõtmisalternatiiv. Kuid raskused erinevate riikide avalike sektorite finantssüsteemide võrdlemisel (mis ei sisalda ainult eelarveid, vaid ka mitmesuguseid eelarveväliseid vahendeid tervishoiuks, sotsiaalkindlustuseks jne) teeb selle alternatiivse indeksi koostamise väga raskeks. Sellepärast on otsustatud kasutada muutujaid, mis on lihtsamad, kuid kergemini tõlgendatavad, et vältida metodoloogilisi lõkse.
 3. Kohaliku omavalitsuse rahanduslik kaalutusõigus. Seda mõõdet hinnatakse kolme muutuja abil:
 - rahanduslik detsentralisatsioon – mõõdetakse kohalike maksude osakaaluga tuludes. Arvesse on võetud ainult tulusid, mida kohalik omavalitsus otseselt mõjutab (läbi maksumäärade või -erandite). Selline lähenemine on mõnes mõttes lihtsustamine, kuna ei võeta arvesse kaalutusõiguse ulatust. Täpsemalt ei teha vahet kohalike maksudel, mida kohalike otsustega saab vabalt kujundada või mille puhul kohalik autonoomia on oluliselt piiratud (näiteks on riiklikul tasandil kehtestatud maksimummäär). Siiski on see mõõde eesmärgi saavutamiseks piisavalt täpne;
 - toetuste jaotamise süsteem. Millises ulatuses põhineb see stabiilsel ja mõõtetaval valemil (mis on poliitiliste manipulatsioonide kindel nii

kesk- kui ka kohalike tasandite suhtes) ja millises ulatuses sõltub jaotamine toetuste andja vaheotsustest? See on ainuke muutuja, millel on teatavas ulatuses kvantitatiivne iseloom. Riigid saavad hindeid nullist neljani ja hinne põhineb kirjandusel, kus käsitletakse konkreetseid riike ja autori isiklikul uurimiskogemusel. Hinne „0“ tähendab kesktasandi bürokraatide vaheotsuste domineerivat rolli ja sagedast poliitilist manipuleerimist toetuste suurusega. Hinne „4“ tähendab ametlikku valemit, mis pole poliitiliste manipulatsioonidega haavatav. Hinded „1–4“ tähendavad olukordi kahe äärmuse vahel, kus valemipõhiste osiste hulgas on ka mõned vaheotsused.⁷ Traditsiooniliselt on toetuste jaotamine üks tähtsamaid võimu teostamise ja kontrolli mooduseid, mida kõrgemad tasandid madalamate suhtes rakendavad. Seega valemi ulatus süsteemis on väga oluline kriteerium;

- kohaliku omavalitsuse võlg SKP protsendina. See muutuja nõuab selgitamist. Kuigi kohaliku omavalitsuse harta garanteerib omavalitsuse õiguse laenata, siis reaalsuses võeti seda õigust puudutavad seadused mõningates riikides vastu märkimisväärse viivitusega. Harta tegelik rakendamine on olnud isegi problemaatilisem. Tegelikkuses on mõningates riikides kuni hiljutise ajani olnud laenamise võimalus tugevalt piiratud või isegi võimatu. Mõnes teises riigis on need piirangud siiani olemas.⁸ Samas pole üheski arvesse võetud riigis kohaliku omavalitsuse võlatase ületanud joont, kus sellel oleks negatiivsed makromajanduslikud tagajärjed. Üksikute kohalike omavalitsuste ülemäärases võlakoormuse juhtumid on samuti väga harvad. Võttes seda kõike arvesse, on tehtud otsus pidada kohaliku omavalitsuse võlataset (väljendatuna SKP protsendina) üheks fiskaalse autonoomia indikaatoriks ja finantsilise detsentralisatsiooni mõõteks – mida kõrgem väärtus, seda rohkem kohalikku finantsilist kaalutlusõigust.⁹
4. Horisontaalsed võimusuhted. Seda mõõdet hinnatakse kahe muutujaga:
- linnapea asend kohalikus omavalitsuse valitsuses. Peamine erinevus on otsevalitud tugeva linnapea ja kollektiivses vormis kohaliku volikogu

nimetatud valitsuse vahel;

- kohaliku volikogu valimissüsteem (majoritaarne, proportsionaalne või segasüsteem).

Nagu on selgunud eelpool toodud muutujate nimekirjast, siis keskendutakse kohaliku tasandi omavalitsusele. Tasub veel kord meelde tuletada, et mõnes riigis on ainult üks madalam kohalik tasand, samas kui teistes (Horvaatia, Tšehhi Vabariik, Ungari, Poola ja Slovakkia) on ülemisel tasandil palju väiksem tähtsus avalike teenuste osutamisel ja piiratum otsustusõigus kui omavalitsustel oma poliitika määratlemisel.

Teabeallikad, mida on kasutatud iga muutuja hindamiseks, on hajutatud erinevatesse väljaannetesse. Kõige kasulikumate allikate hulgas on ülevaatlik väljaannete kogumik, mis on valminud LGI programmi raames (Kohaliku omavalitsuse ja avaliku teenistuse algatus), mis on tegutsenud Avatud Ühiskonna Instituudi* egiidi all, mida on rahastanud George Soros aastatel 1995–2010 (vaata: Hogue 2000, Horvath 2000, Kandeve 2001, Peteri ja Zentai 2002), samuti hiljuti avaldatud Šević'i toimetatud (2008) Ida-Euroopa kohaliku omavalitsuse rahandusest.

5. Tüpoloogia tulemused

Eelpool kirjeldatud kriteeriumite ja tegevuste abil koostatud tüpoloogiaga saab kindlaks teha viis riikide klastrit.

Tüüp I: Ungari, Poola ja Slovakkia

Arvestades kohaliku omavalitsuste süsteemide iseloomulikke jooni nendes kolmes riigis (vaata ka kokkuvõtet Tabelis 1), siis Tüüpi I võib nimetada *detsentraliseerimise kangela*teks. Suur funktsioonide ulatus, mida kohalikud omavalitsused osutavad (eriti Poolas ja Ungaris, vähemal määral Slovakkias) asetab selle rühma Põhja-Euroopa riikide lähedale, mis on tuntud varasematest Lääne-Euroopa omavalitsussüsteemide akadeemilistest tüpoloogiatest.

Ühiseks jooneks on ka linnapeade otsevalimine, mis viidi sisse Slovakkias

* Mitte ajada segamini Tallinna Ülikooli juures tegutseva samanimelise MTÜga (tõlkija)

1990 ja Ungaris 1994 ning Poolas 2002. Enamikes omavalitsustes on kohalike volikogude valimiseks kasutusel majoritaarne valimissüsteem. See hõlmab kõiki Slovakkia omavalitsusi, Ungari kohalikke omavalitsusi, kus elanike arv on alla 10 000 ja Poola omavalitsusi, kus elanike arv on alla 20 000¹⁰).

Seda rühma iseloomustab ka kõrge finantsautonoomia tase, vähemat võrdluses teiste piirkonna riikidega. Omavalitsustel on õigus otsustada kohalikke maksumäärade üle, toetusi jaotatakse läbipaistvate (kuigi tihti kritiseeritud) kriteeriumite alusel ja kohalikud omavalitsused on rohkem kui kümnendi nautinud märkimisväärsel autonoomiat oma laenupoliitika korraldamisel, et rahastada arendusprojekte.

Igas riigis on vähemalt üks haldustasand, mis on kõrgemal kohaliku omavalitsuse tasandist (*megye* Ungaris, *kraj* Slovakkias, *powiat* ja *województwo* Poolas). Ainult Poolas on regionaalsel tasandil tähtis roll Euroopa ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel (mis on võimalik territoriaalse valmisringkondade ja NUTS-2 jaotiste kattuvuse tõttu). Üks peamisi erinevusi selle rühma riikide vahel on seotud omavalitsuse territoriaalse korraldusega. Slovakkias ja Ungaris moodustab iga linn või küla oma kohaliku omavalitsuse. Sellest tulenevalt on kohaliku omavalitsuse suurus mitu korda väiksem kui Poolas, kus tavaliselt üks omavalitsusüksus katab ära tosin väiksemat küla ja linna.

Tabel 1 Tüpoloogia tulemused – kokkuvõte

	Tüüp I	Tüüp II	Tüüp III	Tüüp IV	Tüüp V
Valitavate kohaliku omavalituse tasandite arv	2–3	1–2	1–2	1–2	1
Omavalitsustasandi territoriaalne fragmenteerumine	Mitmekesisstatud (konsolideeritud Poolas, väikesed omavalitsused Ungaris ja Slovakkias)	Väikesed omavalitsusüksused	Keskmine Keskmine (6,6% SKP-st)	Väga suured omavalitsusüksused Keskmine (6,3% SKP-st)	Väikesed omavalitsused
Funktsionaalne detsentralisatsioon (kohalike kulutuste osakaal SKP-s – 2007*)	Lai funktsioonide ulatus (10,5% SKP-st)	Lai funktsioonide ulatus (10,5% SKP-st)			Kitsas funktsioonide ulatus (0,9% SKP-st)
Finantsiline detsentralisatsioon – kohalikult kontrollitavad tasude ja maksude osakaal SKP-st (2007*)	Märkimisväärne (3,1%) Märkimisväärne	Väike (0,7%)	Väike (0,8%)	3,1%	Tühine (0,1%)
Toetuste jaotamine	Valemi alusel	Valemi alusel	Põhineb valemil osaliselt	Segasüsteem	Suur vahendavate kesktasandi poliitikute ja bürokraatide otsuste roll
Kohalik võlg % SKP-st (2007*)	2,3%	2,8%	0,4%	0,6%	0%
Linnapea asendijuhtimisliik	Tugev linnapea, otsevalimised	Kollektiivne juhtimine	Tugev linnapea, otsevalimised	Kollektiivne juhtimine	Segasüsteem
Volikogu – valimissüsteem	Majoritaarne väiksemates, Proportsionaalne (või sega) suuremates omavalitsustes	Proportsionaalne	Proportsionaalne	Proportsionaalne	Majoritaarne
Riigid	Ungari, Poola, Slovakkia	Tšehhi, Vabariik, Eesti, Läti	Albaania, Bulgaaria, Horvaatia, Makedoonia, Moldova, Rumeenia, Sloveenia, Ukraina	Gruusia, Leedu, Serbia	Armeenia, Aserbaidžaan

Märkused: *Välja arvatud: 2006 – Albaania, Moldova, Serbia, 2005 Armeenia, Aserbaidžaan, Horvaatia, Gruusia, Makedoonia, Ukraina.

Allikas: Autori arvutused järgmiste allikate alusel: Alibegović ja Šljepčević (2010), Bajo ja Jakir-Bajo (2008), Bercu ja Onofrei 2006, Dąbrowska *et al.* (2009), Levitas ja Peteri (2006), *Local Government Finance* (2010), Meekel (2008), Mshvidobadze (2006), Nikolov (2006), Pigey *et al.* (2008), Sedmihra dská (2010), Shukhai (2008), Świaniewicz (2006), Świaniewicz ja Mielczarek (2010), *Taxation Trends* (2010), Tumanyan *et al.* (2007).

Tüüp II: Tšehhi Vabariik, Eesti ja Läti

Seda tüüpi võib nimetada „suhteliselt detsentraliseeritud“. Funktsioonide ulatus, mille eest kohalikud omavalitsused vastutavad, on sarnane tüübi I riikidega. Aga suurim erinevus on tüüp II riikide hoolimatu suhtumine kohalikult kontrollitavatesse maksudesse. Maksutulud on enamasti osa keskvalitsuse maksudest, samas kaalutlusõigus otsustada kohalikku maksupoliitikat puudutab väga väikest osa tuludest.

Teised selle rühma sarnased jooned hõlmavad kõrget territoriaalse killustatuse taset¹¹ (kõige selgemini nähtav Tšehhi Vabariigi puhul, kus üle 6000 omavalitsusüksuse on moodustatud Prantsuse territoriaalse korralduse mudeli eeskujul) ja kollektiivset juhtimist, mis põhineb volikogu nimetatud valitsusel.

Tüüp III: Albaania, Bulgaaria, Horvaatia, Makedoonia, Moldova, Rumeenia, Sloveenia ja Ukraina

Mõningase lihtsustamisega, võib seda klastrit nimetada *Balkaniks*, kuna enamik sellesse rühma klassifitseeritud riike asub Balkanil (kuigi sellesse rühma kuulub ka Ukraina). Kui Tüüpi I ja II kuuluvad ELi liikmesriigid, mis liitusid 2004. Aastal, siis tüüpi III kuulub ainult üks selline riik: Sloveenia. Ülejäänud riigid liitusid ELiga mõned aastat hiljem (Bulgaaria ja Rumeenia) või on siiani väljaspool ELi struktuuri (Albaania, Horvaatia, Makedoonia, Moldova ja Ukraina).

Kõigis nendes riikides on tehtud detsentraliseerimisreformi katseid erinevatel aegadel erinevate tulemustega. Kuid kohaliku omavalitsuse funktsioonide ulatus on tavaliselt palju kitsam kui Tüüp I ja II puhul. Selle kriteeriumi ja samuti geograafilise asukoha tõttu on see tüüp lähedane Lõuna-Euroopa mudelile, mida on kirjeldatud varasemates akadeemilistes klassifikatsioonides.

Finantsautonoomia tase Tüüp III puhul on samuti madalam kui Tüüp I ja II puhul. Hiliste reformide näideteks on Albaania ja Makedoonia, kus kohalikel omavalitsustel lubati laenamine alles 2008. aastal. Kohalike investeeringute rahastamine laenuvahendite abil on väga haruldane Ukrainas ja

Moldovas.

Ühine joon Tüüp III riikide puhul on linnapeade otsevalimised (mõnes riigis – nagu Horvaatia – kehtestatud väga hiljuti) ja tugeva juhi mudel. Territoriaalse killustatuse ulatus omavalitsustasemel on tavaliselt mõõdukas. Kaks Tüüp III rühma ekstreemsemat juhtu on Bulgaaria (väga suurte kohalike omavalitsusüksustega) ja Ukraina (kus on tohutu arv väga väikeseid omavalitsusüksusi). Makedoonia on haldusreformi läbi teinud kaks korda – esmalt jagati Jugoslaavialt päritud suured omavalitsused rohkem kui 120 väiksemaks üksuseks, hiljem, – 2004. aastal – vähendati omavalitsusüksuste arvu 84-ni (kuigi nad on ikkagi väiksemad nendest, mis eksisteerisid enne 1990. aastat).

VI tüüp: Gruusia, Leedu ja Serbia

Peamine joon, mida need riigid jagavad on teatav territoriaalne korraldus, peamiselt väga *kõrge territoriaalse konsolideerumise tase*. Serbias on see mudel püsinud muutumatuna rohkem kui 20 aastat. Leedus tutvustati seda 1998. reformidega ja Gruusias 2006. aastal.¹² Territoriaalse reformi üks ametlikke põhjusi on tavaliselt detsentralisatsioon ja kohaliku võimekuse suurendamine avalike funktsioonide osutamiseks. Nagu on näha Jooniselt 1, siis kohaliku omavalitsusüksuse suurusel ei ole sellist efekti Tüüp IV riikides (kohalike kulutuste osakaal SKPst varieerub: see on 8% Leedus, alla 7% Serbias ja ainult 3,7 % Gruusias).

Teised neid riike ühendavad jooned on kollektiivset tüüpi juhtimine¹³ (volikogu nimetatud valitsusega) ja proportsionaalne kohalik valimissüsteem. Teiste selle tüpoloogia puhul kaalutud muutujate varieerumine nende kolme riigi hulgas on märkimisväärne.

Tüüp V: Armeenia ja Aserbaidžaan

Hoolimata poliitilistest ja kultuurilistest erinevustest nende kahe riigi vahel, jagavad nad mitut kohaliku omavalitsussüsteemi sarnasust. Eriti tasub mainida tugevat funktsionaalset ja finantsilist tsentraliseerumist, nagu ka kohalike

omavalitsusüksuste *territoriaalset killustatust*. Nii funktsioonide ulatus kui ka kohaliku kaalutusõiguse tase on selgelt väiksemad kui enamuses teistes riikides, mis on selles tüpoloogias klassifitseeritud.¹⁴

Kokkuvõte ja järeldused

Artiklis esitatud tüpoloogia peegeldab väga erinevaid kohaliku omavalitsuse süsteemide variatsioone Ida-Euroopa riikide rühmas. See kinnitab väidet, et terve regiooni käsitlemine ühe homogeense rühmana, mis moodustab ühe, eraldiseisva Ida-Euroopa kohalik omavalitsuse tüübi, on viga.

Kuid selles artiklis esitatud tulemused on vaid esimeseks sammuks, et integreerida meie arusaamine kogu Euroopa kohalike omavalitsussüsteemide variatsioonidest. Tulevikus tuleb teha veel vähemalt kolm sammu. Esimene samm oleks teha süvaanalüüs, mis põhineb üldisel metodoloogilisel raamistikul, mis võimaldab lisada tüpoloogiasse kvalitatiivseid kriteeriume, mis on seotud keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhte iseloomuga.

Teiseks tuleb küsida, millises ulatuses saab siduda selle tüpoloogia tulemused varem koostatud tüpoloogia tulemustega Lääne-Euroopa riikides. Vastus sellele küsimusele pole lihtne. Pidades meeles, et piisavad süvaanalüüsid puuduvad, on see tüpoloogia ainult esialgne, katselise iseloomuga. Lääne-Euroopa süsteemide evolutsioon peale enamuse klassikaliste tüpoloogiate avaldamist tekitab lisakomplikatsioone. Näiteks on mitmes Põhja-Euroopa riigis (nt Saksamaal ja Inglismaal) tugevate linnapeade otsevalimised, mis peaaegu puudusid selles maailmajao osas siis, kui Page ja Goldsmith (1987) ning Hesse ja Sharpe (1991) formuleerisid omi järeldusi. Selge territoriaalsete süsteemide mudelite variatsioonide eristus (territoriaalselt killustunud Lõuna-Euroopas) on seatud küsimärgi alla Kreeka territoriaalse konsolideerivate reformidega (Hlepas 2010). Võib leida arvukalt keerukaid näiteid sellisest korralduslikust evolutsioonist (vaata ka Goldsmith ja Page 2010). Kuigi on ka uuemaid uuringuid (mõnda on tsiteeritud ka eelpool), siis peaaegu kõigi tüpoloogiate peamine raamistik tugineb empiirilistel uuringutel, mis korraldati 1980ndade lõpus.

Siiski võib esitada väga esialgsete võrdlevate tähelepanekute kogumi.

- i. Üheski Ida-Euroopa riigis pole omavalitsussüsteemi, mis oleks sarnane Loughlini kindlaks tehtud Põhjamaade (või Skandinaavia) mudelile. Väga laia funktsionaalse detsentralisatsiooni ulatusega kohalike omavalitsuste oluline roll heaoluriigi süsteemi säilitamisel ja spetsiifilise kohaliku finantsautonoomia süsteem (seistud tugeva horisontaalse võrdsustamisega) on väga erinev maailmajao idapoolse osas esinevast reaalsest.
- ii. Lääne-Euroopas pole riike, mis oleksid nii tsentraliseeritud kui Tüüp V riigid, nende seas Armeenia ja Aserbaidžaan. Natuke vähem kategoorilisel toonil võib sama täheldada seoses tugevalt tsentraliseeritud riikidega, mis on klassifitseeritud Tüüp III-na.
- iii. Tüüp I ja II riigid sisaldavad sarnasusi Põhja-Euroopa mudeliga, mille tõid välja Page ja Goldsmith (1987) ning Hesse ja Sharpe (1991). Seda sarnasust olid oma varasemas uuringus juba täheldanud Heinelt ja Hlepas (2006). Poola oma omavalitsustasandi territoriaalse konsolideeritusega ja suurima kohalike kulutuste osakaaluga SKPst selles piirkonnas, on ilmselt kõige lähemal selle mudeli tüüpilisele tunnustele. Kuid Ida-Euroopas puuduvad näited föderaalsetest süsteemidest¹⁵, mis Loughlin järgi on iseloomulik tunnus Loode-Euroopale. Samas on Tüüp I ja II riikidel säilinud Lõuna-Euroopa riikidele iseloomulikke jooni. Neid jooni võib leida poliitilise kultuuri elementidest, aga ka mõnedest institutsoonidest (nt Poola RIO – Regionaalne Aruandluskoda, mis on suures ulatuses loodud Prantsuse *Chambre Regionale des Comptes* eeskujul).
- iv. Tüüp III (põhiliselt Balkani riigid) kategoorial on mitmeid sarnasusi Lõuna-Euroopa või Prantsuse mudeliga.

Kolmas eesseisev uurimisväljakutse on arendada mudel, millega seletatakse variatsioonide mustrit Ida-Euroopa riikide hulgas. Üks võimalik tee oleks uurida seost ELiga liitumise ja kohalike omavalitsuste institutsionaalse raamistiku vahel. Kuid see lähenemine ei anna koheseid vastuseid. Nii uusi ELi liikmesriike kui ka teisi regiooni riike võib leida tüpoloogias erinevatest klastritest ja enamasti institutsionaalseid struktuure puudutavad otsused olid tehtud kas enne või ilma ELiga liitumise seoseta. Nagu Hughes *et al.* (2003:82) märgib Poola suhtes (tähelepanekut võib laiendada ka teistele riikidele)

„reformi viimast kuju tuleb vaadata kui loomulikku arengut“. Alternatiivne selgitus võib viidata erinevate riikide kohalike omavalitsuste variatsioonide tähendusele. Ka see lähenemine nõuab täiendavat kvalitatiivset uurimistööd. Siiani on rohkem tõstatatud küsimusi kui vastatud, kuid kohaliku omavalitsuse süsteemide variatsioonide paljastamine, mida on siiani akadeemilises kirjanduses alahinnatud, on loodetavasti inspireerivaks kriitilise diskussiooni ja sügavama empiirilise analüüsi alguspunktiks.

Märkused autori kohta

Pawel Swianiewicz on professor kohaliku arengu ja poliitika osakonnas geograafia ja regionaaluuringute teaduskonnas Varssavi Ülikoolis ja on Poola Presidendi nõunik kohaliku omavalitsuste küsimuste alal. Tema peamised uurimisvaldkonnad on kohaliku omavalitsuse rahandus, kohalik poliitika ja detsentraliseerimise reformid Poolas ja teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides.

Märkused

1. Artiklis kasutatud termin „Ida-Euroopa“ on regioonis tihti vaidlustatud. Geograafilistele argumentidele, samuti ühiste ajalootraditsioonidele viidates eelistab vähemalt osa regioonist (sealhulgas Tšehhi Vabariik, Ungari ja Poola) terminit „Kesk-Euroopa“, mitte „Ida-Euroopa“. Arvestamata neid argumente, kasutatakse terminit „Ida-Euroopa“, et katta kogu riikide spekter, kes olid kommunistliku režiimi valitsuse all enne 1990. aastat.
2. Seda märgivad ka klassiklaste uuringute autorid ise – vaata nt Goldsmith ja Page (2010).
3. Eraldi analüüsi vääriv oleks välisekspertide roll Ida-Euroopa kohalike omavalitsuste reformides. Nad olid tavaliselt rahastatud mitmepoolsete ja kahepoolsete abiprogrammide kaudu ning nad tulid Ida-Euroopa „vaakumisse“ kohalike probleemide haldamise kogemuse turumajanduse tingimustes, seega nende teenuste „sisemine nõudlus“ langes kokku väliste institutsioonide tahtega (Maailmapank, Euroopa Liit) mõjutada ümberkujundamisprotsessi. Nende tegelik roll institutsionaalsete struktuuride ja juhtimispraktikate

kujundamisel erinevates riikides siiski varieerus.

4. Rohkem detaile territoriaalreformide kohta vaata Swianiewicz (2010).
5. Mõned teoreetilised tõlgendused tuvastavad selle suundumuse „uue poliitilise kultuurina“ – vaata Clark ja Hoffmann-Martinot (1998).
6. Page ja Goldsmith (1987) osutavad enam formaalsetele keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste suhetele ja kohalike omavalitsuste mõjusamale institutsionaalsele lobitööle Põhja-Euroopas. Nad märgivad, et enne territoriaalseid reforme oli nende suhete iseloom enam sarnane Lõuna-Euroopa omaga ning hõlmas rohkem otseseid ja kaudseid kontakte. Keskuse kontroll põhines enam otsesel üksikjuhtumite mõjutamisel kui reguleerimisel kohalikult osutatavate teenuste seadusaktide kaudu.
Armeenia on anekdootlik näide vahendussüsteemist. 2009. aastal, uurimistöö tegemise ajal, intervjueeriti linnapead, kus oli valitud kohale isesesvana, parteitu kandidaadina (mis on haruldane nähtus selles riigis). Kaks aastat ei saanud linn riigieelarvest ühtegi toetust ja linnapea otsustas liituda valitseva erakonnaga (vt Dąbrowska *et al.* 2009). Ukraina on näide „vahepealsemast“ olukorrast – 10 aastat tagasi võeti uue eelarve seadusega vastu toetuste jaotamise valem, kuid valemi parameetrite pidev muutmine (ja muutused on tihti kooskõlas valitsuse hetkeliste eelistustega), samuti reservfondi (mis on märkimisväärse suurusega) jaotamise vahendusmeetodid ei võimalda hinnet 4.
7. Kuni hiljutise ajani mõistsid poliitikud mõnes riigis (nt Ukrainas, Moldovas ja Armeenias) terminit „kohalik võlg“ mitte kui laenutaset arenguprojektides pankade ees (sellist võlga oli raske ette kujutada), vaid pigem see tähendas maksmata gaasi- ja elektriarveid ning/või kohaliku omavalitsuse töötajatele maksmata töötasusid. Kesk- ja Ida-Euroopa kohaliku omavalitsuse laenude arenguküsimust on põhjalikult arutanud Swianiewicz (2004).
8. Loomulikult pole sellel meetmel universaalset iseloomustust. Teistsuguse riikide rühma jaoks või Ida-Euroopa kohaliku omavalitsuse teistsugusele ajaloohetkel oleks see kasutu või vähemalt oleks selle tähtsus midagi muud.
9. Suure tõenäosusega laiendatakse alates 2014. aastast majoritaarset süsteemi ka suurtele Poola linnadele.
10. Tuleb märkida, et Läti on hiljuti alustanud territoriaalset konsolideerivat

reformi (vt Vilka 2010). Artiklis kasutatud andmed käivad reformieelse situatsiooni kohta. Kuid senini (veel?) pole reform viinud radikaalsele fragmenteerumise taseme muutuseni.

11. Rohkem annab Ida-Euroopa territoriaalsete reformide kohta teavet Swianiewicz (2010).

12. Gruusias on olukord olnud muutumises rohkem kui viimased 20 aastat. Teataval perioodidel oli linnapea (*gamgebele*) kohalike inimeste poolt otsevalitav. See tüpoloogia viitab õigussüsteemile, mis viide sisse 2006. aasta territoriaalreformidega (vt Swianiewicz ja Mielczarek 2010). Samuti tuleb märkida, et hiljutistel 2010. aasta kohalikel valimistel kehtestati Gruusia pealinna Tbilisi linnapea otsevalimised. Tehes uurimistööd Lõuna-Kaukaasia riikides kohaliku demokraatia kohta 2009. Aastal, avastasime, et Aserbaidžaaani kohaliku administratsiooni töötajad ei saa kohtuda teadlastega intervjuerimise eesmärgil ilma eelneva aeganõudva ja probleemse heakskiitva protseduurita ühes keskvalitsuse ministeeriumis. See fakt illustreerib kohaliku omavalitsuse autonoomia piiratust. Võib veel lisada, et tsentraliseerimistase ei tundu Armeenias nii ekstreemne, kuid see on ikkagi kõrgem kui enamikus teistes regiooni riikides.

13. Bosnia ja Hertsegoviina on selles kategoorias erand ega ole lisatud klassifikatsiooni. Teine formaalne föderalsüsteemi juhtum on Venemaa, mida pole
siin
puudutatud.

Viited

- Alibegović, D. and Slijepčević, S. 2010. Decentralization in Croatia: problems and possible solutions. Ettekanne seminaril *On the Way to EU Membership: Present and Future Challenges for Candidate and Potential Candidate Countries*, Barcelonas, 16.–17. detsembril.
- Bajo, A. and Jakir-Bajo, I. 2008. Local government finance in Croatia. *Kogumikus*: Ž. Šević, ed. *Local public finance in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, lk 117–140.
- Bennett, R. 1993. *Local government in the new Europe*. London; New York: Belhaven Press.
- Bercu, A-M. ja Onofrei, M. 2006. Managing local public debt in the countries of transition: an issue of fiscal capacity or something else. Ettekanne NISPAcee iga-aastasel konverentsil Ljubljanas.
- Clark, T.N. and Hoffmann-Martinot, V., toim. 1998. *The new political culture*. Boulder, CO: Westview.
- Coulson, A. ja Campbell, A. 2006. Into the mainstream: local democracy in Central and Eastern Europe. *Local Government Studies*, 32 (5), lk 543–562.
- Dąbrowska A., Dąbrowski, P., Jurgiel, P., Kępczyńska, A., Krukowska, J., Mielczarek, A. & Swianiewicz, P. 2009. *Crawling decentralization: what does local government mean in South-Caucasus Countries?* Budapest: LGI – Open Society Institute (avaldamata materjal).
- Goldsmith, M; Page, C. 2010. *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*. London: Routledge.
- Heinelt, H. ja Hlepas, N. 2006. Typologies of local government systems. *Kogumikus*: H. Bäck, H. Heinelt and A. Magnier, toim. *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, lk 21–42.
- Hesse, J.J. ja Sharpe, L.J. 1991. Local government in international perspective: some comparative observations. *Kogumikus*: J.J. Hesse, toim. *Local government and urban affairs in international perspective*. Bade-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, lk 603–621.
- Hlepas, N. 2010. Incomplete Greek territorial consolidation: from the first (1998) to the second (2008–09) wave of reforms. *Local Government Studies*,

36 (2), lk 223–250.

Hogye, M. 2000. *Local and regional tax administration in transition countries*. Budapest: LGI-Open Society Institute.

Horvath, T. toim. 2000. *Decentralization: experiments and reforms*. Budapest: LGI-Open Society Institute.

Hughes, J.; Sasse, G. Gordon, C. 2003. EU enlargement, Europeanisation and the dynamics of regionalisation in the CEECs. *Kogumikus*: M. Keating; J. Hughes, toim. *The regional challenge in Central and Eastern Europe*. Bruxelles-Bern-Berlin-Frankfurt- New York-Oxford-Wien: PIE-Peter Lang, lk 69–88.

John, P. 2001. *Local governance in Western Europe*. London: Sage.

Kandeva, E. toim. 2001. *Stabilization of local governments*. Budapest: LGI-Open Society Institute.

Levitas, A.; Peteri, G. 2006. *Reforma sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd: PALGO.

Local government finance: the challenges of 21st century, 2010. Barcelona: United Cities and Local Governments.

Loughlin, J. toim. 2003. *Subnational democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Loughlin, J.; Hendriks, F.; Lidström, A. toim. 2010. *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Meekel, T. 2008. Local government finance in Serbia. *Kogumikus*: Ž. Šević, toim. *Local public finance in Central and Eastern Europe*. Cheltenham:

Edward Elgar, lk 364–390. Mouritzen, P.E.; Svara, J. 2002. *Leadership in the apex. Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Mshvidobadze, N. 2006. *Fiscal equalization in Caucasus*. Materials of the Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe Programme. Budapest: LGI – Open Society Institute.

Pigey, J.; Hoxha, A. ja Ymeri, S. 2008. Albania – decentralization and local government finance – key successes and future challenges. *Kogumikus*: Ž. Šević, ed. *Local public finance in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, lk 26–49.

Sedmihradská, L. toim. 2010. *Property tax in economies in transition: selected case studies*. Bratislava: NISPAcee.

Šević, Ž. toim. 2008. *Local public finance in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

Sharpe, L.J. toim. 1993. *The rise of meso government in Europe*. London: Sage.

Slukhai, S. 2008. Funding local government in Ukraine. *Kogumikus*: Ž. Šević, toim. *Local public finance in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, lk 434–454.

Soós, G. ja Kákai, L. 2010. Hungary: remarkable successes and costly failures: an evaluation of subnational democracy. *Kogumikus*: J. Loughlin, F. Hendrix and A. Lidström, toim. *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, lk 528–551.

Swianiewicz, P. toim. 2004. *Local government borrowing: risks and rewards*. Budapest: LGI-Open Society Institute.

Swianiewicz, P. 2006. Poland and Ukraine: contrasting paths of decentralization and territorial reform. *Local Government Studies*, 32 (5), lk 599–624.

Swianiewicz, P. 2010. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? East European perspective. *Local Government Studies*, 36 (2), lk 183–203.

Swianiewicz, P.; Mielczarek, A. 2005. Parties and political culture in Central and Eastern European local governments. *Kogumikus*: G. Soos and V. Zentai, toim. *Faces of local democracy: comparative papers from Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI – Open Society Institute, lk 13–78.

Swianiewicz, P. ja Mielczarek, A. 2010. Georgian local government reform: state leviathan redraws borders? *Local Government Studies*, 36 (2), lk 291–311.

Taxation Trends in the European Union, 2010. Luxembourg: Eurostat – European Commission.

Tumanyan, D.; Losaberidze, D.; Gulaljev, M. 2007. *Miestnoje samoupravljenie na Juzhnom Kavkaze: tekujushchaja situacija i perspektivy razvitija*. Erevan: DAR.

Vilka, I. 2010. Latvia: experiments and reforms in decentralization.

Kogumikus: J. Loughlin,

F. Hendrix; A. Lidström. toim. *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, lk 596–617.

Avalik haldus Euroopa Liidu liikmesriikides: võrdlevad valikkäsitlused

Martina HALÁSKOVÁ*

*Rahvamajanduse osakond, majandusteaduskond, Ostrava VŠB Tehnikaülikool.
Sokolská 33, 701 21, Ostrava 1, Tšehhi Vabariik.*

Kokkuvõte

Artiklis keskendutakse avalikus halduses rakendatavatele võrdlevatele mudelitele (personalisüsteemile, valitsussüsteemi põhisele mudelile ning kohaliku omavalitsuse ja territoriaalse korralduse mudelitele). Artikli eesmärk on anda põhjalikum ülevaade ELi 28 liikmesriigi avalikust haldusest ja hinnata valitud võrreldavaid käsitlusi ning rahanduslikku mõõdet avaliku halduse tasemete alusel. Avaliku halduse rahandusliku mõõtme valikindikaatorite hindamiseks kasutati klasteranalüüsi meetodit, mille tulemused kinnitasid märkimisväärset erinevust esimeses ja kolmandas klastris olevate ELi 28 liikmesriigi kulude fiskaalse detsentraliseerimise ja kogu valitsemiskulu vahel.

Märksõnad

Klasteranalüüs, võrdlevad käsitlused, ELi liikmesriigid, avalik haldus, avaliku sektori kulud.

JEL klassifikatsioon: H76, H83

* martina.halaskova@vsb.cz

Selle artikli valmimist toetati rakenduskava „Haridus konkurentsivõime nimel“ raames – projekt nr CZ.1.07/2.3.00/20.0296.

Avalik haldus Euroopa Liidu liikmesriikides: võrdlevad valikkäsitlused

Martina HALÁSKOVÁ

1. Sissejuhatus

Avalikku haldust võib pidada valdkondadevaheliseks teaduseks, sest kasutakse teistest teadusvaldkondadest pärit teavet ning rakendatakse seda oma uurimustes. Sellisel juhul asub peamine rõhuasetus haldusstruktuuride tõhususel (Heady, 2001; Hendrych, 2009; Rowat, 1984). Vanimad avaliku halduse võrdlevad mudelid põhinevad seadusest lugupidamisel ja juhi tugeval autoriteedil, mis on seotud traditsiooni ja kultusega. Võrdlev haldusteadus koosneb üldiselt kahes harust: esimene rakendab ajalugu võrdlevaid meetodeid ja teine, ruumiline haru, kasutab geograafiliselt võrdlevaid meetodeid. Ajalooliste – ja geograafiliste – võrdlevate meetodite kasutamine tähendab arengudünaamika uurimist empiiriliste andmete alusel, mis viib komplekssete avaliku halduse ja haldusõiguse süsteemide kaalumiseni, mis on traditsiooniliselt võrdleva haldusteaduse ülesanne (Blondel, 1990; Farazmand, 2001; Kuhlmann ja Wollmann, 2014; Vidláková ja Pomahač, 2002). Teaduskirjandusest võib leida terve rea võrdlevaid mudeleid, mis on kasutatavad ELi liikmesriikide avalike halduse võrdlemiseks. Tavaliselt on need traditsiooniline avaliku halduse mudel, riigi režiimi tüübil ja haldustasemetel põhinev mudel, personalisüsteemil põhinev mudel, geograafilisel ja geokultuurilisel vaatenurgal põhinev mudel, kohaliku omavalitsuse ja territoriaalse korralduse mudel ning statistiliste territoriaaljaotuste nomenklatuuri mudel – NUTS (Bossaert *et al.*, 2001; CCRE-CEMR, 2012; Demmke, 2007; EIPA, 2008; EPSU, 2010; Halásková, 2012; Hammerschmid *et al.*, 2013; Matei ja Matei, 2011; Pomahač, 2013; Rosenbloom *et al.*, 2009).

Teisalt võib vaadelda avaliku halduse detsentraliseerituse taset (rahandus, tulud ja maksud) ja selle mõju ELi liikmesriikide avalikele teenistustele, territoriaalsetele reformidele ning rahandus- ja majanduskriiside lahendustele (Finžgar ja Oplotnik, 2013; Governatori ja Yim, 2012; Halásková ja Halásková, 2014; Neyapti, 2010; Onofrei ja Lupu, 2010; Szarowská, 2013;

Žárska ja Kozovsky, 2008).

Kuid küsimused, mis käsitlevad avaliku halduse arengusuundi juhtimises ja avalike teenuste osutamist ELi liikmesriikides, avaliku teenuse tõhususe mõistmise ja standardiseerimise võimalusi, jäävad lahtiseks. Mitmed autorid kinnitavad, et need küsimused on saanud tähelepanu (nt Denhardt ja Denhardt, 2000; Meričková *et al.*, 2010; Pollitt ja Bauckaert, 2000). Nende tööde autorid on keskendunud kas spetsiifilistele küsimustele (territoriaal-, personali-, rahandus- jne) või detailsemale avaliku halduse ja avaliku teenistuse analüüsimisele ühes või mitmes ELi liikmesriigis. ELi riikide avaliku halduse küsimust ei suudeta paljudel juhtudel näha erinevatest kompleksselt võrdlevatest vaatenurkadest. Sellepärast tahetakse selle artikliga anda põhjalikum ülevaade ELi 28 liikmesriigi avalikust haldusest ning hinnata võrdlevaid valikkäsitlusi ja rahanduslikku mõõdet avaliku halduse taseme alusel.

Peale kasutatud meetodite tutvustamist, analüüsitakse kolmandas peatükis ELi liikmesriikide võrreldavaid valikmudeleid (traditsiooniline mudel, personalisüsteemid, valitsemis- ja haldustasemete süsteemid, kohalikud omavalitsused ja regionaalse tasandi valitsemisstruktuuri tasemed). Järgmises osas analüüstitakse arengusuundi ja seda, millisel avaliku halduse tasemetel pakutakse avalikke teenuseid ELi liikmesriikides. Neljandas peatükis esitletakse avaliku halduse finantsperspektiivi ja avaliku halduse detsentraliseerimise tulemuste suhestumist avalike kulutustega ja võrreldakse rahaliste kulutuste detsentraliseerimist ELi liikmesriikides aastatel 2001, 2005, 2009 ja 2012. Peatüki viimases pooles võrreldakse klasteranalüüsi abil üldiseid valitsemiskulutusi avaliku halduse tasemete alusel. Võrdlevate mudelite analüüs ja ELi liikmesriikide avaliku halduse finantsmõõdme tulemuste esitamise järel arutletakse nende üle. Artikli järeldused esitakse viimases osas.

2. Kasutatud meetodid

Selle artikli kirjutamisel rakendati teaduskirjanduse uurimiseks analüütilisi meetodeid, ELi liikmesriikide avalike kulutuste struktuuri puhul keskenduti statistilistele andmetele ja ELi dokumentatsioonile. Tavapärasemate teaduslike

meetodite seast kasutati eelkõige järelduste tegemiseks induktsiooni ja deduktsiooni meetodit. Võrdleva analüüsi meetodit kasutati omavalitsuste kulutuste ja detsentraliseerituse ulatuse võrdlemiseks ELi 28 liikmesriigis aastatel 2001, 2005, 2009 ja 2012. Üldiste valitsemiskulutuste võrdlemiseks ELi liikmesriikides 2012. aastal rakendati hierarhilist klasteranalüüsi, kusjuures 28 riigist moodustati kolm klastrit. Klasteranalüüs on mitmemõõtmeline statistiline meetod, mis sobib objektide klassifitseerimiseks. Selle abil saab jagada vaadeldavad üksused (nt territooriumid, regioonid, liidumaad) mitmesse rühma sellisel moel, et kõige sarnasemad üksused on samas rühmas (klastris) ja vastupidi, kus ühe klatri üksused erinevad teineteisest nii palju kui võimalik. Klasteranalüüsi sammud sõltuvad sellest, kuidas tajutakse üksuste *lähedust* ja *kaugust* rühma sees ja kas üksuste kogumid pikkamisi jaotakse, lahutatakse või koostatakse valitud kriteeriumi alusel teisiti. Klasteranalüüsi võib klassifitseerida mitmel moel, erinevad autorid on lahendanud selle probleemi mitmeti (Everitt *et al.*, 2011; Mazzocchi, 2008). Klasteranalüüs või olla hierarhiline, paralleelne ja järjestikune, sõltuvalt sellest, millist tüüpi arvutuslikku algoritmi kasutatakse. Sõltuvalt klasterdamise suunast, on hierarhilised klasterdamismeetodid ühendavad (järjestav üksuste rühmitamine klastritesse) ja jagavad (ühe, kõiki üksusi sisaldava klatri progressiivne jagamine mitmeks klastriks). Muutujate intervall punktidevaheliste kauguse mõõtmiseks kasutatakse erinevaid meetodeid. Kõige sagedamini kasutatakse mõõtmiseks Eukleidese kaugust ($d(X, Y) = \sqrt{\sum (X_i - Y_i)^2}$) või Eukleidese kaugust ruudus ($d(X, Y) = (X_i - Y_i)^2$).

Diagrammi, millel näidatakse klasteranalüüsi üksikuid samme, nimetakse dendrogrammiks. Vertikaaltelje abil leitakse vajalik klasterdamise määr. Horisontaalteljel näidatakse üksikute klastrite vahelist kaugust. Dendrogrammil näidatakse kogu analüüsiprotsessi graafilisel moel ja nii saab tulemusi vaadelda kahesuunaliselt – edasi ja tagasi – ning leida optimaalseima lahenduse. Praegusel juhul kasutati hierarhilist klasteranalüüsi meetodit koos Ward'i meetodi ja mõõtekauguse ruutusi. ELi liikmesriikide valitsussektori kogukulutuste võrdlemiseks tekitati karpdiagramm. Ülemiste ja alumiste kvartiilidega määratletakse vaadeldud muutujate ulatus (kõik valitsussektori kogukulutused SKP protsendina, kohalike omavalitsuste kulutused protsendina

SKPst ja kohalike omavalitsuste kulutused protsendina kõigist valitsussektori kogukulutustest). Karpdiagrammil on näidatud mediaan. Eurostatist pärinevaid statistilisi andmeid töödeldi IBM SPSS Statistics 21 tarkvaraga.

3. ELi riikide avaliku halduse võrdlevad käsitlused

Euroopaliku halduse piirkonnas on vaatluse all kolm või neli suuremat avaliku halduse süsteemi, mis on lahutamatult põimitud päritoluriigi traditsioonide arenguga, olles mõjutatud erinevast poliitilisest ja organisatsiooni kultuurist ning halduse stiilist. Kõige sagedamini tehakse vahet saareliku ja Mandri-Euroopa traditsiooni vahel, viimase puhul eristatakse omakorda Prantsuse ja Saksa (Kesk-Euroopa) haru. Samuti on võimalik nende süsteemidega ühendada Põhjamaade ja Skandinaavia traditsiooni. Nende traditsioonide alusel võib tajuda järgmisi toimivaid süsteeme:

- Anglosaksi süsteem, mis on saanud kasu kunagisest Briti saare isolatsioonist;
- Prantsuse või täpsemalt Napoleoni süsteem, Mandri-Euroopa unitaarsuse ja tsentralismi traditsiooniga;
- Saksa (Kesk-Euroopa), oma föderalismi ja detsentraliseerituse traditsiooniga ning;
- Skandinaavia, mis sisaldab endas jooni anglosaksi ja Saksa harudest (EIPA, 2008; Farazmand, 2001; Heady, 2001; Kuhlmann ja Wollmann, 2014; Vidláková ja Pomahač, 2002). ELi kõigile 28 liikmesriigile võib omistada erineva avaliku halduse traditsiooni, nagu selgub Tabelist 1.

ELi liikmesriikide avalike halduste analüüs võrdlemise eesmärgil hõlmab tervet rida vaatenurki: personali- ja valitsussüsteemi ning haldustasandid, kohaliku omavalitsuse süsteemi ja avaliku halduse avalike teenuste osutamise suundumusi.

Tabel 1 Avaliku halduse traditsioon riikide lõikes

<i>Avaliku halduse</i>	<i>Riigid</i>
Anglosaksi traditsioon	Iirimaa, Malta, Ühendkuningriik
Mandri-Euroopa traditsioon	Austria, Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Luksemburg, Holland, Sloveenia
Vahemere/Lõuna-Euroopa traditsioon	Küpros, Kreeka, Itaalia, Portugal, Hispaania
Skandinaavia traditsioon	Taani, Eesti, Soome, Rootsi
Ida-Euroopa traditsioon	Tšehhi Vabariik, Ungari, Leedu, Läti, Poola,
Kagu-Euroopa traditsioon	Bulgaaria, Rumeenia

Allikas: Autori hinnang EIPA (2008) andmete alusel ja Halásková (2013)

3.1 Personalisüsteemid riikide lõikes

Olulise osa euroopalikes haldussüsteemides moodustab *avaliku teenistuse institutsioon*, mille kaudu ilmnevad mitmed erinevused Euroopa riikide vahel, mis tulenevad ajaloolisest arengust, traditsioonidest ning sotsiaalsest ja poliitilisest olukorrast. ELi liikmesriikidel pole ühist avaliku teenistuse süsteemi, kuna see on osa riiklikust suveräänsusest ega ole täpsemalt defineeritud ELi õigusaktides. ELi liikmesriikide avaliku teenistuse süsteem põhineb professionaalsusel ja erialasel kvalifikatsioonil. Selles sektoris töökoha leidmiseks, töötasustamiseks ja edutamiseks on kvalifikatsioon ja töötulemused otsustavad tegurid. Töölase poliitilise erapooletuse nõuded on defineeritud kahe terminiga: neutraalsus ehk tööalane erapooletus ja reserveeritus ehk hoidumine poliitilisest aktiivsusest.

Nii euroopalikus kui ka globaalses mõttes eristatakse kahte põhilist avaliku teenistuse süsteemi, kus mõlemal juhul on personalisüsteemil terve rida iseloomulikke jooni (ARCADIS, 2004; Bossaert *et al.*, 2001; Demmke, 2007; EIPA, 2008; Hammerschmid *et al.*, 2013; Vidláková ja Pomahač, 2002), nimelt:

- *karjäärisüsteemid*, millele on iseloomulik eluaegse avaliku teenistuse karjääri domineerimine, kuhu sisenetakse teataval algtasemel ja pannakse suurt rõhku karjäärialalisele arengule ning tähtsustatakse staatust ja tehakse suhteliselt suurt vahet avaliku ja erasektori töökohtadel. See süsteem on tüüpiline näiteks Belgias, Prantsusmaal, Iirimaa, Luksemburgis, Saksamaal, Portugalis ning Ungaris; ja

- *positsioonisüsteemid*, mida iseloomustab keskendumine kandidaatide valimisele iga positsiooni jaoks, suurem avatus ja mobiilsus avaliku ja erasektori töökohtade vahel. Praegu kasutatakse seda süsteemi Põhjamaades (Taani, Soome ja Rootsi). Peale selle kasutavad Ühendkuningriik, Itaalia ja Tšehhi Vabariik süsteemi teatavaid jooni. Detailsemat teavet personalisüsteemide rakendamise kohta ELi liikmesriikides vaata tabelist 2.

Siiski ei avaldu süsteemid oma puhtaimal kujul ja mõlema süsteemi mõned jooned on põimunud. Neid võib iseloomustada kombineeritud süsteemidena või struktuursete joontega süsteemidena. Kuid hoolimata erinevustest võivad personalisüsteemidel ilmnedasarnased arengusuunad, nagu suurem paindlikkus, töölevõtmise moderniseerimine, teenistuse tõhusus, kvalifikatsiooni tõusu nõue ja ühine avalike teenistujate hindamise süsteem. Need nõuded on peamiselt mõjutatud uue personalisüsteemi juhtimise süsteemist, mis võimaldab pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid.

Kuna see personalisüsteemide rühm (Tabel 3) on ikka liiga lai ega võimalda sobivaid võrdlusi (nt kui võrreldakse erinevaid karjäärisüsteeme

Tabel 2 Personalisüsteemid riikide lõikes

<i>Personalisüsteem</i>	<i>Riigid</i>
Karjäärisüsteem	Austria, Belgia, Bugaaria, Küpros, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Malta, Iirimaa, Luksemburg, Hispaania, Rumeenia, Poola, Portugal, Leedu, Slovakkia, Horvaatia
Positsioonisüsteem	Tšehhi Vabariik, Taani, Eesti, Soome, Itaalia, Läti, Holland, Rootsi, Sloveenia, Ühendkuningriik

Allikas: Autori hinnang EIPA andmete alusel (2008)

Tabel 3 Avaliku halduse traditsioon ja personalisüsteem riikide lõikes

<i>Avaliku halduse traditsioon ja personalisüsteem</i>	<i>Riigid</i>
Mandri-Euroopa karjäärisüsteemid	Austria, Belgia, Prantsusmaa,
Mandri-Euroopa positsioonisüsteemid	Holland, Sloveenia
Vahemeremaade karjäärisüsteemid	Küpros, Kreeka, Hispaania,
Vahemeremaade karjäärisüsteemid	Itaalia
Skandinaavia positsioonisüsteemid	Taani, Eesti, Soome, Rootsi
Ida-Euroopa karjäärisüsteemid	Ungari, Slovakkia, Poola, Leedu
Ida-Euroopa positsioonisüsteemid	Tšehhi Vabariik, Läti
Anglosaksi positsioonisüsteemid	Ühendkuningriik
Anglosaksi karjäärisüsteemid	Malta, Iirimaa
Kagu-Euroopa karjäärisüsteemid	Bulgaaria, Rumeenia, Horvaatia

Allikas: Autori hinnang EIPA andmete alusel (2008)

Saksamaal ja Rumeenias või positsioonisüsteemide nt Lätis või Rootsis), on tarvis kitsendada nende klassifikatsioonide hulka traditsioonilises avalikus halduses ning erinevate rühmade asendit personali karjääri- ja positsioonisüsteemides. Selle vaate alusel saab teha üldisi võrdlusi ja järeldusi ELi liikmesriikide kohta (EIPA, 2008). Detailsem teave personalisüsteemide ja traditsioonilise avaliku halduse klassifikatsiooni kohta on esitatud Tabelis 3.

3.2 Mudel valitsemissüsteemi ja haldustasandite alusel

Valitsemissüsteemide alusel saab liikmesriigid jaotada kahte suurde rühma: *föderaalriigid* (Saksamaa, Austria ja Belgia) ja *unitaarriigid*. Kuid suure arvu unitaarriike saab veel jaotada *detsentraliseeritud* unitaarriikideks (nt Taani, Soome, Holland, Rootsi, Poola, Ungari, Slovakkia, Tšehhi Vabariik ja Rumeenia) ja unitaarriigid *domineeriva keskvalitsusega* (nt Iirimaa, Portugal, Kreeka, Luksemburg ja Bulgaaria). Lisaks sellele, võib eristada ka *eripositsiooniga* unitaarriike (Hispaania, Itaalia, Ühendkuningriik, Malta ja Küpros). Lisateavet vt Tabel 4.

Tabel 4 Valitsemissüsteemi mudel EL liikmesriikides riikide lõikes

<i>Valitsemissüsteem</i>	
<i>Föderaalriigid</i>	Belgia, Austria, Saksamaa)
Unitaarriigid	<i>Detsentraliseeritud</i> (Taani, Soome, Rootsi, Prantsusmaa, Holland, Poola, Rumeenia, Ungari, Leedu, Slovakkia, Tšehhi Vabariik, Sloveenia, Läti, Eesti, Horvaatia)
	<i>Keskvalitsuse domineeriva positsiooniga</i> (Iirimaa, Kreeka, Portugal, Bulgaaria, Luksemburg)
	<i>Eripositsiooniga</i> (Ühendkuningriik, Hispaania, Itaalia, Malta, Küpros)

Allikas: Autori hinnang Halásková (2013) alusel

Euroopa riikide kohaliku ja regionaalse valitsuse struktuur erineb märkimisväärselt riikide põhiseaduste, ajaloolise arengu ja suuruse tõttu. ELi liikmesriigid asuvad väga kaugel territoriaalse korralduse ühtlustatud struktuurist, tehes ise otsuseid kohaliku korraldussüsteemi, kaasa arvatud haldustasandite kohta (CCRE-CEMR, 2012, 2013; Kuhlmann ja Wollmann,

2014; Matei ja Matei, 2011). Euroopa Liit koosneb kahekümne kaheksast liikmesriigist, kellest kolm on föderaalstruktuuriga (Saksamaa, Austria, Belgia) üks on poolföderaalne (Hispaania) ja kakskümmend neli on unitaarriigid. Föderaalmaades (Austria üheksa liidumaaga, Belgia kolme regiooni ja kolme kommuuniga ning Saksamaa kuueteistkümne liidumaaga) on regionaalne tasand asendatud liidumaaga. Nendes riikides on ühetasandiline kohalik omavalitsus kuni föderaaltasandini välja. Hoolimata unitaarsest struktuurist on ka unitaarriikide territoriaalne korraldus heterogeenne. Portugali, Ühendkuningriigi ja Soome puhul moodustavad regioonid ainult osa rahvuslikust territooriumist (autonoomsed Madeira ja Assooride regioonid, *detsentraliseeritud* Šotimaa, Walesi ja Põhja-Iirimaa valitsused ning Kainuu ja autonoomne Ahvenamaa). Itaalia on *regionaaliseeritud* unitaarriik, kus on *tavalised*, kuid ka *eristaatusega* regioonid, mis muudavad riigi Euroopas ainulaadseks. Üheteistkümnes riigis on ainult üks kohalik võimutasand – kohalikud omavalitsused. Kümnes riigis on **kaks tasandit** (kohalik ja regionaalne) ning ülejäänud seitsmes, mis on ka ühed suuremad ELi liikmesmaad, on kolm tasandit: kohalik, regionaalne ja vahendav tasand (nt departemang, provints, maakond jne). ELi liikmesmaade kohalike omavalitsuste tasandeid vt Tabelist 5.

3.3 Omavalitsuste mudelid ELi liikmesriikides

ELi 28 liikmeriigis on kõigil *detsentraliseeritud* tasandil oma kohaliku omavalitsuse süsteem, ükski neist pole ühtlustatud. Avaliku halduse tsentraliseerituse ja *detsentraliseerituse* ulatus on enamasti määratletud kesk- või regionaalvalitsuse, omavalitsuse kulutuste ja kogukulutustega avalikule haldusele või SKP kaudu (Szarowská, 2013; Žárska ja Kozovsky, 2008). Teine võrreldav kriteerium ELi liikmesriikide avaliku halduste puhul on *territoriaalne korraldus* ja halduskorraldusliku jaotuse tasandid. Sõltuvalt keskvalitsuse ja kohaliku halduse tulemuslikkusest, kesk- või aktiivsusest kohaliku tasandil, võib EL liikmesriikides eristada kolm põhilisemat kohaliku tasandi halduskorralduslikku mudelit (Halásková, 2013; Halásková ja Halásková, 2009; Kuhlmann ja Wollmann, 2014):

- *Anglosaksi süsteem*, mis peab kogu kohalikku haldust täieulatuslikult

omavalitsuslikuks, sest omavalitsusel ja keskvalitsusel ei teha vahet.

- *Prantsuse süsteem*, mis on iseloomulik Prantsusmaale, kus omavalitsuslikud organid ja keskvoim paiknevad samal kohalikul tasandil (ühel pool valitavad kohalikud ja regionaalsed esinduskogud ja teisel pool määratavad prefektid).
- *Kombineeritud (Kesk-Euroopa) territoriaalkorralduse süsteem*, kus omavalitsust ja keskvoimu korraldatakse samal kohaliku tasandil, samades organites. Ülevaatlikult on autonoomsed ja ülekandunud ametiasutused mainitud Tabelis 6.

Teisest küljest võib ELi liikmesriigid jagada neljaks haldusterritoriaalse korralduse tüübiks, sõltuvalt haldusterritoriaalse korralduse tasandist, üksuse suurusest, nende võimuulatusest, keskhaldusest või keskvoimu järelevalvesüsteemidest sõltumisest (Halásková, 2013). Need on:

- *Põhja-Euroopa süsteem*. Omavalitsused nadivad ulatuslikku autonoomiat, mis tuleneb sissetulekute kohalike maksude näol.
- *Briti süsteem*. Baashaldusüksus on veidi suurem, kuid neil puudub iseseisev rahanduslik baas ja sellepärast nad sõltuvad keskvalitsusest rohkem. Võrreldes Põhja-Euroopa süsteemiga, on kohalikule tasandile delegeeritud vähem võimu.
- *Kesk-Euroopa süsteem*. Föderaalse korraldusega jaotatakse võim kolmele tasandile. Kohalikud omavalitsusüksused on väiksemad, nende suurus ja ametiasutused erinevad liidumaade lõikes (nt Lõuna-Saksamaa linnavalitsusel on rohkem võimu kui vastel Põhja-Saksamaal). Traditsiooniliselt on kohalikel omavalitsustel palju iseseisvust, kuid seda alati konkreetsetes raamistikus.
- *Napoleoni süsteem*. Selles süsteemis rakendatakse suhteliselt suurt keskasutuste kontrolli. Omavalitsusüksusi juhivad linnapead, kelle ametisse määramine on keskvoimu ülesanne. Baashaldusüksus on üsna väike, kuid teisalt võib see olla üsna suure kohaliku võimuga (peamiselt Itaalias ja Prantsusmaal). Haldustasandeid võib olla kuni neli, nendest keskmine tasand (departemang, provints või regioon) on tähtsas koordinaatori rollis (Prantsusmaa) ja mõnel juhul suureneb ka volituste ulatus (Hispaania). Detailsemat teavet kohaliku territoriaalse korralduse mudelite kohta vaata

Tabelist 6.

3.4 Avaliku halduse arengusuunad avalike teenuste osutamisel ELi liikmesriikides

Avaliku halduse roll ELi 28 liikmesriigis seostub avalike teenuste osutamise ja nende ulatusega. Kõiki ELi liikmesriikides osutatavate avalike teenuste arengusuundi saab vaadelda ja nad koosnevad peamiselt kahest, näiliselt vastuolulisest tendentsist Aaberge *et al.*, 2010; Demmke, 2007; Denhardt ja Denhardt, 2000; EPSU, 2010):

- *euroopastumine*, mis tähendab järkjärgulist üleminekut avalike teenuste korraldamises ja defineerimises traditsiooniliselt rahvusriigi raamistikult Liidu tasandile, mille mõjusid leiab kõikjal Euroopa Liidus, kuid mille vormid on väga erinevad, alates kõigi tähtsamate võrgustike harmoniseerimisest kuni avatud koordineerimise meetodini hariduses ja tervishoius ning;
- *sektoriaalsed näitajad ja arengusuundumused*, pidades eriti silmas telekommunikatsiooni, elektri- ja veevarustust, transporti, haridust või tervishoidu, mis pole korraldatud samamoodi kui ühtne turg ega lähtu liidu reeglitest.

Mõlemad arengusuunad on vastastikku seotud, kuid nad edenevad järk-järgult ja siiani on suudetud määratleda lähtekohad iga riigi avaliku halduse ülesannetes kõigil tasanditel (riiklik, regionaalne, kohalik). Tabelis 7 võrreldakse kõiki ELi liikmesriikide haldustasandeid, mis pakuvad avalikke teenuseid.

Kui vaadata *anglosaksi riike* siis, Ühendkuningriigis osutatakse avalikke teenuseid kõigil avaliku halduse tasanditel ja Iirimaa ainult kohalikul ning riikliku tasandil. Maltal osutatakse avalikke teenuseid ainult kohalikul tasandil (68 kohalikku haldusüksust). Malta riiklikul tasandil määravad parlament ja valitsus põhi- ja täiendava sotsiaalkindlustusteenuste, meretranspordi, kõrghariduse ja eakate hooldusteenuste hinnad.

Skandinaavia riikides (Rootsi, Soome ja Taani) osalevad kõik haldustasandid avalike teenuste osutamises, välja arvatud Eestis, kus kõiki avalikke teenuseid osutatakse riikliku ja kohalikul tasandil. *Vahemere riikides*, täpsemalt *Lõuna-*

Euroopa riikides (Itaalia, Portugal, Hispaania ja Kreeka) osutavad avalikke teenuseid kõigi tasandite haldusasutused. Küpros on ainuke koht, kus seada tehakse riiklikul ja regionaalsel tasandil (kuus linna on ulatusliku regionaalse tasandi õigustega). *Ida-Euroopa traditsioonidega riikides* (Tšehhi Vabariik, Slovakkia, Poola, Ungari, Läti, Leedu ja Poola), samuti Rumeenias, osutatakse avalikke teenuseid kõigil haldustasanditel (riiklikul, regionaalsel ja kohalikul). Bulgaarias osutatavad haldusasutused avalikke teenuseid ainult riiklikul ja kohalikul tasandil.

Vaadeldes edasi *Mandri-Euroopa riike*, siis Prantsusmaal ja Hollandis, kõigis föderaalriikides (Saksamaa, Austria, Belgia) osutatakse haldusasutuste kaudu kõiki avalikke teenuseid kõigil haldustasanditel. Luksemburgis ja Sloveenias osutatakse ainult riikliku ja kohaliku haldustasandi asutuste koostöös avalikke teenuseid. Avalike teenuste osutamist ELi liikmesriikides haldustasandite lõikes vaata Tabelist 8.

4. Tulemused – ELi liikmesriikide avaliku halduse finantsiline mõõde

Avalike teenuste osutamine ja nende ulatus on tihedalt seotud iga riigi finantsiliste võimalustega, mis on üks olulisemaid arengufaktoreid. ELis pole ühte kindlat arusaama, kuidas rahastada haldusasutuste avalikke teenuste osutamist. Avalikud kulutused mängivad väga olulist rolli. Selles artiklis võrreldakse 28 ELi liikmesriigi avaliku halduse detsentraliseerituse ulatust ja kohaliku omavalitsuse kulutusi aastatel 2001, 2005, 2009 ja 2012. Selguse huvides on näidatud aastaid 2001 (perioodi esimene aasta), 2005 (kümne uue liikmesriigi liitumine), 2009 (kriisijärgne aasta, kus kõik riigid jõudsid kulutuste tippu) ja 2012 (viimane aasta, mille kohta on olemas statistilised andmed) (Eurostat, 2014).

4.1 Avaliku halduse detsentraliseeritus võrreldes ELi liikmesriikide avalike kulutustega

Fiskaalset detsentraliseeritust võib kirjeldada kui teatavat fiskaalsete kohustuste üleandmist keskvalitsuselt kohaliku tasandi valitsustele ja hierarhiliselt madalama kohaliku omavalitsuse taseme rolli tugevdamisena.

Fiskaalne detsentraliseeritus tähendab, et madalam tasandid otsustavad osutatavate teenuste üle ja vastutavad suure kulutuste mahu üle oma tulubaasi arvelt (Aristovnik, 2012; Finžgar ja Oplotnik, 2013; Halásková ja Halásková, 2014; Horvátová *et al.*, 2012; Szarowská, 2013; Žárska ja Kozovsky, 2008).

Tabel 5 Riigi tasandist madalate valitsustasandite struktuur ELi liikmesriikides

<i>Omaavalitsuse tasandid</i>	
<i>Ühetasandilise omavalitsusega riigid</i>	Bulgaaria (264 omavalitsust), Küpros (379 omavalitsust) Eesti (226 omavalitsust), Soome (336 omavalitsust, 2 regiooni – Kainuu ja Ahvenamaa), Iirimaa (114 kohalikku nõukogu), Läti (119 omavalitsust), Leedu (60 omavalitsust), Luksemburg (106 omavalitsust), Malta (68 kohalikku nõukogu), Sloveenia (210 omavalitsust), Portugal (308 omavalitsust, 2 autonoomset regiooni – Madeira ja Assoorid)
<i>Kahetasandilise omavalitsusega riigid</i>	Tšehhi Vabariik (6249 omavalitsust ja 14 regiooni), Taani (98 omavalitsust ja 5 regiooni), Kreeka (325 omavalitsust ja 13 regiooni), Ungari (3177 omavalitsust ja 19 maakonda), Holland (418 omavalitsust ja 12 provintsi), Rumeenia (3181 kohalikku omavalitsust ja 41 departemangu), Slovakkia (2930 omavalitsust ja 8 regiooni), Rootsi (290 omavalitsust ja 20 maakonda, 4 regiooni), Austria (2357 omavalitsust ja 9 liidumaad), Horvaatia (556 omavalitsust ja 21 maakonda)
<i>Kolmetasandilise omavalitsusega riigid</i>	Belgia (589 omavalitsust, 10 provintsi, 6 kommuuni ja regiooni), Saksamaa 11 553 omavalitsust, 301 maakonda ja 16 liidumaad), Prantsusmaa 36 697 omavalitsust, 101 departemangu ja 27 regiooni), Itaalia (8 094 omavalitsust, 110 provintsi ja 20 regiooni, millest 5-1 on eristaatus), Poola (2479 omavalitsust, 379 maakonda ja 16 regiooni), Hispaania (8116 omavalitsust, 52 provintsi ja 17 autonoomset piirkonda ja 2 linna), Ühendkuningriik (406 kohalikku omavalitsust, 28 maakonda ja 3 omavalitsuslikku riiki – Šotimaa, Wales ja Põhja-Iirimaa)
Kokku ELi 28 liikmesriiki	Esimene tasand: 89 705 (omavalitsust) Teine tasand: 1 147 (regionaalne või kesk-tasand) Kolmas tasand: 105 (regiooni)

Allikas: Autori hinnangud CCRE-CEMR (2012) ja DEXIA-CEMR (2012) alusel

Tabel 6 Omavalitsusüksuste ja territoriaalse korralduse süsteem ELi liikmesriikides

<i>Omaavalitsussüsteemid</i>		
<i>Anglosaksi süsteem</i> (nt Ühendkuningriik, Iirimaa)	<i>Prantsuse süsteem</i> (Prantsusmaa)	<i>Kombineeritud (Kesk-Euroopa) süsteem</i> (nt Tšehhi Vabariik, Slovakkia, Austria, Saksamaa)
<i>Kohaliku territoriaalse korralduse mudelid</i>		
<i>Põhja-Euroopa süsteem</i> (Rootsi, Soome, Taani)		<i>Briti süsteem</i> (Ühendkuningriik, Iirimaa)
<i>Kesk-Euroopa süsteem</i> (Saksamaa ja Austria)		<i>Napoleoni süsteem</i> (Prantsusmaa, Hispaania, Itaalia, Holland)

Tabel 7 ELi liikmesriikides avalikke teenuseid osutavad haldustasandid

<i>Avaliku teenuse osutamise</i>	<i>Rakendamine ELi liikmesriikides</i>
Riiklik, regionaalne, kohalik tasand	Austria, Saksamaa, Belgia, Ühendkuningriik, Prantsusmaa, Holland, Taani, Soome, Rootsi, Itaalia, Portugal, Hispaania, Kreeka, Tšehhi Vabariik, Slovakkia, Poola, Ungari, Leedu, Läti, Rumeenia, Horvaatia
Riiklik ja kohalik tasand	Iirimaa, Luxemburg, Sloveenia, Eesti, Bulgaaria
Riiklik ja regionaalne tasand	Küpros
Kohalik tasand	Malta

Allikas: Autori hinnang EPSU (2010) ja CCRE-CEMR (2012) alusel

Kohaliku eelarve kulutuste osakaal kogukulutustest eelarve süsteemis on erinev kogu EL ulatuses. Kõige kõrgem omavalitsuste kulutuste protsent SKPst perioodil 2001–2012 on täheldatav Skandinaavia maade omavalitsustes, ulatudes 37% Taanis, u 25% Rootsis ja kuni 20%, ning viimastel aastatel üle 25% Soomes. Samas protsentuaalselt SKPst on kõige madalamad kulutused Maltal, kus see jäi alla 1%, Küprosel (u 2%) ja Kreekal, kus kulutused oli 3% ümber. Omavalitsuste kulutused kogu vaadeldud perioodi vältel olid üle ELi keskmise (välja arvatud Skandinaavia maad) sellistes riikides nagu Itaalia, Holland, Poola ja Ühendkuningriik (Joonis 1).

Tabelist 9 selgub, et aastatel 2001, 2015, 2009 ja 2012 ilmnes fiskaalne detsentraliseeritus kõige tugevamalt Taanis (omavalitsuste kulutuste osakaal protsentuaalselt valitsussektori kogukuludest) ja teistes Skandinaavia maades (Rootsi ja Soome). 2001. aastal ilmnes detsentraliseerimine tugevalt Iirimaal, kus madalam detsentraliseerumise ulatus on nähtav reformide ja teiste muutuste pärast. Holland, Poola, Ühendkuningriik ja Itaalia on suurima avaliku halduse detsentraliseeritusega riikide hulgas. Leedus, Lätis, Eestis, Ungaris ja Tšehhi Vabariigis võib täheldada keskmist taset. Samas, võttes arvesse kohalike ressursside vähest hulka, võib Maltal, Küprosel ja Kreekas täheldada suure ulatusega tsentraliseerimist. Teatavas ulatuses avaliku halduse tsentraliseerimist võib täheldada Iirimaal, Portugalis, Hispaanias ja Luksemburgis. ELi liikmesriikide kulutuste detsentraliseerimise ulatus aastatel

2001, 2005, 2009 ja 2012 on ära toodud Tabelis 10, kus kohaliku omavalitsuse kulutused on väljendatud protsentuaalselt valitsussektori kogukulutustest.

Oluline on arvesse võtta ajaolu, et iga omavalitsuse finantsvõimekust mõjutavad erinevad faktorid (geograafia, territoriaalne korraldus, detsentraliseerituse tase ja ka kohalike võimude täidetavate ülesannete iseloom). Omavalitsuste finantsilise võimekuse ulatust erinevates ELi liikmesriikides on samuti seostatud territoriaalse korralduse ja osutatavate avalike teenustega (Governatori ja Yim, 2012; Oplotnik, 2012).

4.2 Valitsussektori kogukulutuste võrdlus ELi liikmesriikide avaliku halduse tasandite lõikes – klasteranalüüsi tulemused

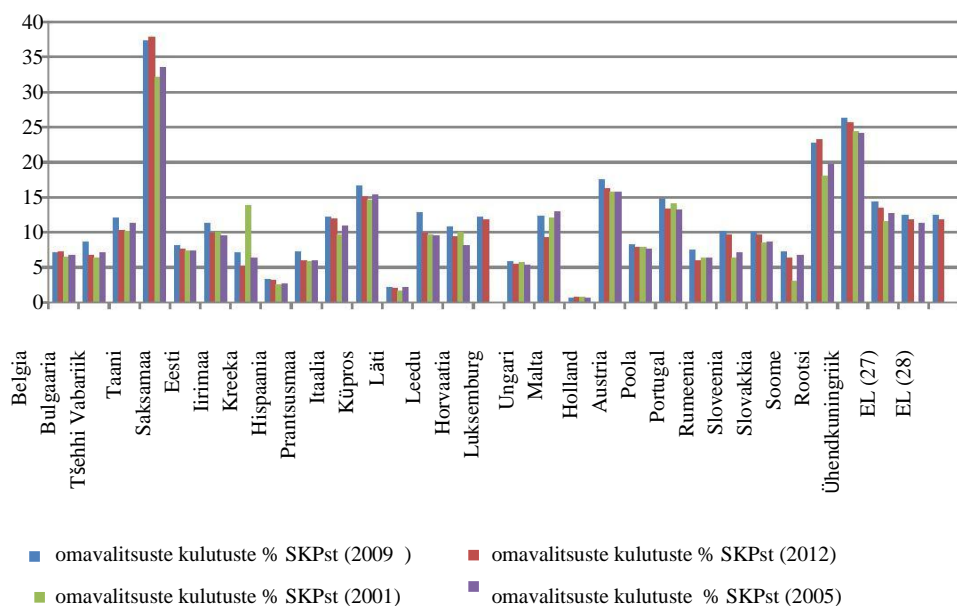
Määrava tähendusega on avalike kulutuste mahu määratlemine, nende struktuur ja mida tuleks kasutada millise vajaduse tarbeks, sõltuvalt sellest, kui palju on kättesaadavaid rahastusallikaid ja millised on ELi liikmesriikide valitsustasandi eelarved (Faaini, 2006; Freysson, 2012; Halásková, 2012; Onofrei ja Lupu, 2010; Szarowská, 2013; Zai, 2012). ELi liikmesriikide avaliku halduse 2012. avalike kulutuste taseme võrdlemiseks kasutati hierarhilist klasteranalüüsi meetodit. Võrdlemiseks valiti valitsussektori kogukulutused (protsent SKPst) omavalitsuste kulutused (protsent SKPst) ja omavalitsuste kulutused (protsent valitsussektori kogukulutustest). Hierarhilise klasteranalüüsi sisend koosnes kolmest klastrist, mis koostati 28 ELi liikmesriigist millel on kõige väiksem sisemine sarnasus (Tabel 10 ja Joonis 2).

Kõige sarnasemad riigid, avalike kulutuste võrdluskriteeriumi alusel on Belgia, Saksamaa, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Luksemburg, Austria ja Portugal. Samamoodi sarnased on ka Malta ja Küpros. Enamik riik asuvad teises klastris, kus avalike kulutuste mõttes on kõige sarnasemad Bulgaaria, Slovakkia, Leedu, Rumeenia, Eesti, Tšehhi Vabariik, Horvaatia ja Poola. Samaväärselt sarnased

Tabel 8 EL liikmesriikide valitud avalikud teenused avaliku halduse tasandite lõikes

Avaliku halduse tasand	Avalike teenuste kategooriad
Riiklik tase	Telekommunikatsioonid, postiteenused, elektrienergia tootmine, elektrienergia ülekandmine ja jaotamine, gaasi transportimine ja jaotamine, heitvesi, kõrgharidus, kutseharidus, täiendav sotsiaalkaitse, haiglate raviteenused, ambulatoorsed raviteenused.
Regionaalsed tasandid	
Kolmas tasand (provintis, osariik, regionaalne tasand)	Regionaalne transport, regionaalsed avaliku halduse teenused, territoriaalne areng, veeteenused, haridusteenused, tervishoid, kultuuriteenused või sotsiaaleluaseme teenused.
Teine tasand (piirkonnad, regioonid)	Kohutuste hulka kuulub põhiharidus, keskkond, teed ja maakorraldus.
Esmatasand (linnad, kohalikud omavalitsused)	Kohalike teede haldamine, veevarustus, prügimajandus, avalik transport, tervishoid ja sotsiaalkaitse, ning enamuses ELi liikmesriikides ka algharidus ja koolieelne haridus.

Allikas: Autori hinnang EPSU (2010) ja CCRE-CEMR (2012) alusel



Joonis 1 ELi 28 liikmesriigi omavalitsuste kulutused protsendina SKPst Allikas: autorid Eurostati (2014) alusel

Tabel 9 Kulutuste fiskaalse detsentraliseerituse ulatus ELi 28 liikmesriigis

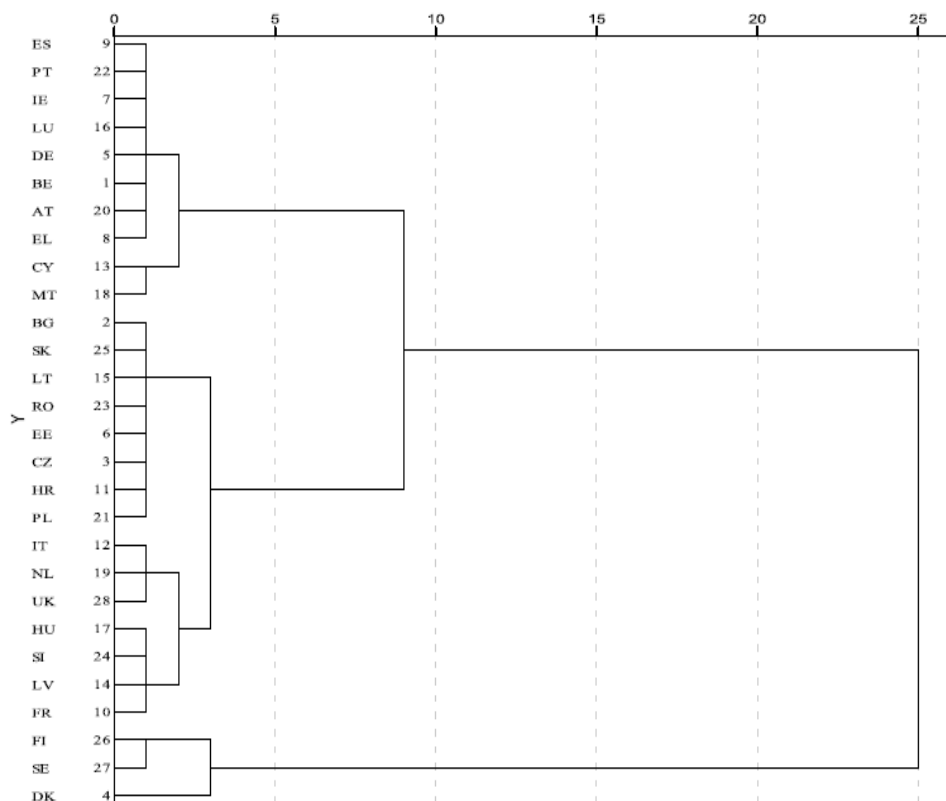
ELi liikmesriik	Omavalitsusüksuste kulutused protsendina valitsussektori kogukulutustest				ELi liikmesriik	Omavalitsusüksuste kulutused protsendina valitsussektori kogukulutustest			
	2001	2005	2009	2012		2001	2005	2009	2012
Belgia	13,2	12,9	13,2	13,2	Luksemburg	14,9	12,7	12,8	12,4
Bulgaaria	15,7	19	19,2	18,9	Ungari	25,1	25,9	23,9	19
Tšehhi Vabariik	23	26,2	26,8	23,1	Malta	1,6	1,3	1,4	1,8
Taani	59,2	63,6	64,8	63,6	Holland	34,8	35,2	34	32,3
Saksamaa	15,5	15,7	16,7	17	Austria	15,4	15,2	15,6	15,3
Eesti	28,7	28,2	25,2	25	Poola	32,2	30,4	33,2	31,5
Iirimaa	41,5	18,8	14,7	12,2	Portugal	14,6	13,7	15	12,6
Kreeka	5,5	5,8	6,1	5,9	Rumeenia	17,6	21,1	24,5	26,5
Hispaania	15,2	15,6	15,8	12,5	Sloveenia	18	19	20,5	19,9
Prantsusmaa	18,7	20,3	21,4	21	Slovakkia	6,7	17,6	17,3	16,6
Itaalia	30,6	32,1	32,1	29,8	Soome	37,5	39,1	40,6	41,1
Küpros	4,4	5,1	4,7	4,3	Rootsi	44,8	45,4	47,9	49,2
Läti	27,7	26,5	29,2	21,3	Ühendkuningriik	28,9	29,3	28,1	28
Leedu	26,6	23,8	24	26	EL (28)	23,6	24,2		
Horvaatia	–	–	26,4	25,9	EL (27)			24,3	23,9

Allikas: Autori arvutused Eurostati (2014) andmete alusel

Tabel 10 ELi 28 liikmesriigi klaster valitsussektori kogukulutuste lõikes

Allikas: Autori hinnang SPSSi alusel

<i>Klastrid ELis</i>	<i>ELi liikmesriigid</i>
Esimene klaster	Belgia (BE), Saksamaa (DE), Iirimaa (IE), Kreeka (EL), Hispaania (ES), Küpros (CY), Luksemburg (LU), Austria (AT), Malta (MT), Portugal (PT).
Teine klaster	Ühendkuningriik (UK), Slovakkia (SK), Sloveenia (SI), Rumeenia (RO), Poola (PL), Ungari (HU), Leedu (LT), Läti (LV), Itaalia (IT), Horvaatia (HR), Prantsusmaa (FR), Eesti (EE), Tšehhi Vabariik (CZ), Bulgaaria (BG), Holland (NL)
Kolmas klaster	Taani (DK), Soome (FI), Rootsi (SE)



Joonis 2 Dendrogramm ELi liikmesriikide valitsussektori valitud kogukulutuste alusel
Allikas: Autori hinnang SPSSi alusel

on samuti Itaalia, Holland ja Ühendkuningriik ning teine sarnaste riikide rühm koosneb Ungarist, Sloveenast, Lätist ja Prantsusmaast. Kolmas sarnaste riikide klaster koosneb Skandinaavia maadest (Soome, Rootsi ja Taani), kus Rootsi ja Soome on kõige sarnasemad, Soome ja Taani näitavad väiksemaid sarnasuse märke (Joonis 2).

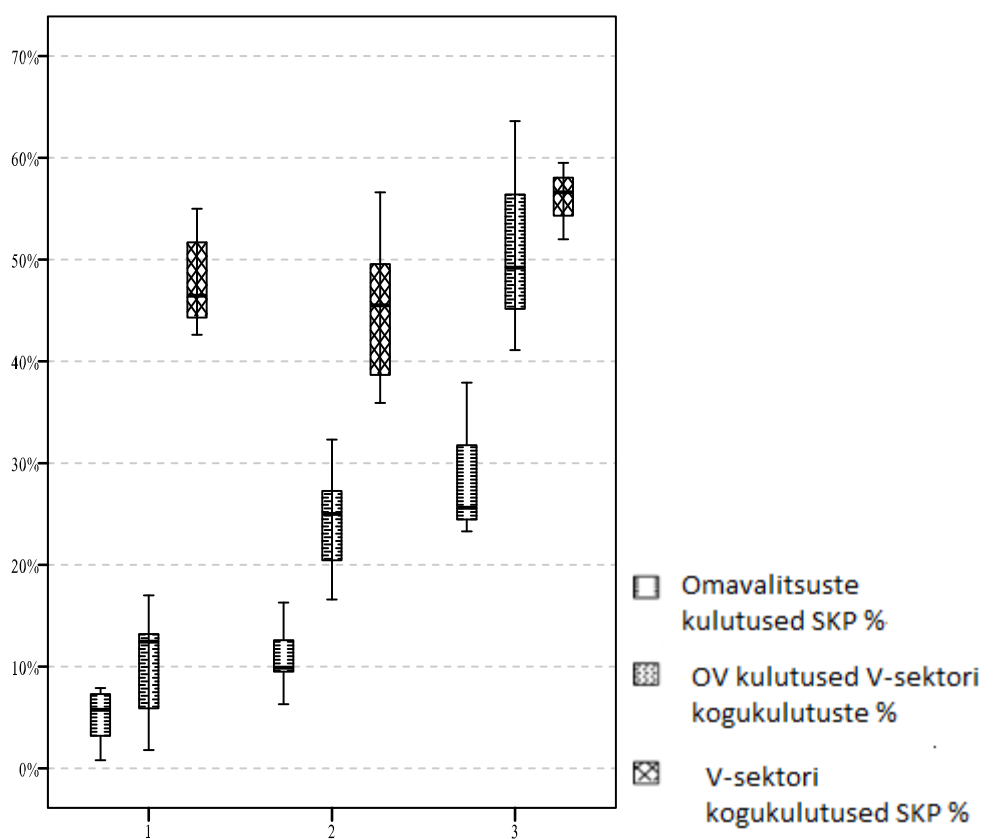
Karpiagrammis (Joonis 3) esitatakse klasteranalüüsi tulemused ELi liikmesriikide valitud avalike kulutuste kategooriate kohta. Võib täheldada, et avalike kulutuste madalaimad ja kõrgeimad näitajad on vastavalt esimese ja kolmanda klasteri riikides. Kõige selgemalt on klasterite vahelised erinevused jälgitavad detsentraliseerituse puhul, kus see on suurima ulatusega esimese klasteri riikides ja väikseima ulatusega esimeses klasteris. Esimese klasteris on keskmine väärtus umbes 12% (suurima detsentraliseerituse väärtusega on Saksamaa – 17% ja kõige väiksemaga Malta – 1,8%). Teises klasteris on

detsentraliseerituse keskmine väärtus umbes 26%, kus see on kõige suurem Hollandis – 32,3% – ja väikseim Slovakkias – 16,6%. Kolmanda klatri keskmine väärtus (detsentraliseerituse ulatus) on kõigi klatri suurim – 49% (kõige suurem Taanis – 63,6% ja väikseim Soomes – 41,1%). Kõigi ELi 28 liikmesriigi klatri puhul on kõige sarnasem valitsussektori kogukulutuste protsent SKPst (Joonis 3). Esimese klatri on keskmine umbes 45% (suurimad kulutused on Belgias – 55% ja väikseimad Iirimaa – 42,6%). Teises klatri ulatub valitsussektori kogukulutuste keskmine kuni 46% (suurim väärtus on Prantsusmaal – 56,6% ja väikseim Bulgaaria – 35,9%). Kolmandas klatri on keskmine umbes 57% (kõige suurema väärtusega on Taani – 59,4% ja väikseimaga Rootsi – 52%).

5. Arutelu

ELi liikmesriikide avalik haldus ja tema positsioon euroopalikus haldusruumis on pidevas arengus, põhjustades nii arutelu erinevate võrreldavate käsitluste üle (Blondel, 1990; Bossaert *et al.*, 2001; EIPA, 2008; Farazmand, 2001; Heady, 2001; Kuhlmann ja Wollmann, 2014; Rowat, 1984). Seoses ELi laienemisega tuleb kaaluda muudatusi asjaomaste riikide struktuuris, asendis ja sisemises korralduses. ELis pole ühtegi õiguslikku dokumenti, mis kirjutaks ette avaliku halduse ja territoriaalse korralduse mudeli, mille liikmesriigid peaksid üle võtma. Seetõttu otsustavad liikmesriigid ise avaliku halduse struktuuri, ulatuse, funktsioonide, tegevuste ja sisemise korralduse üle, see on nende ainupädevus. Kuid iga riik on kohustatud hoolt kandma oma siseriiklike (sealhulgas majandusliku, kultuurilise, sotsiaalse ja territoriaalse) olude eest ning seoses sellega looma siseriikliku suhetesüsteemi ja avaliku halduse struktuuri. Kuigi ELi liikmesriike võib seostada ühe mudeliga või asetada ühte kategooriasse, näitavad nad ikkagi selgeid erinevusi ja eripärasid. Nagu väidetakse uurimustes (CCRE-CEMR, 2012, 2013; DEXIA-CEMR, 2012) ja mõned autorid poolt (Halásková ja Halásková, 2009; Matei ja Matei, 2011; Meričková *et al.*, 2010; Oplotnik, 2012), on ELi 28 liikmesriigile iseloomulik, et nad loovad riiklikust tasandist madalamaid valitsustasandeid, mis on aga igas riigis oluliste erinevustega (haldustasandite arv, suurus, elanike arv ja pädevuste ulatus).

Võrreldes omavalitsusi ja avalikke teenuseid, saab öelda, et kohaliku eelarve mahu kasv peegeldab suurenenud autonoomiat ja omavalitsuste vastutust osutada teenuseid ning rahastada oma valdkonna avalikku sektorit, kuid ka avaliku sektori kui terviku tähtsustumist. Avalike teenuste sisu ja liik määratlevad kohalike eelarvete kulutuste struktuuri ja mahu. Omavalitsuste kulutuste ulatust mõjutab eelarvetulude piiratus ning kohustuse ja pädevuse ulatus osutada avalike teenuseid kohalikul ja regionaalsel tasandil, nagu väidavad mõned autorid (Horvátová *et al.*, 2012; Maksimovska-Veljanovski ja Stojkov, 2013; Mikušová Meričková ja Nemec, 2013; Oplotnik *et al.*, 2012, jne). Iga riik on loonud oma avaliku halduse süsteemi, kaasa arvatud ühtlustamata rahastuskontseptsiooni ja ELi liikmesriikide erinevusi mõjutavad ka demograafilised, majanduslikud, poliitilised, seadusandlikud ja muud



Klaster

Joonis 3 Karpdiagramm valiküldvalitsemiskulutuste ELi liikmesriikides alusel Allikas: Autori hinnangSPSSi alusel

faktorid. Järelikult on terve rida avaliku haldusega seonduvaid küsimusi ELi riikides jäänud lahendamata ja ootavad edasist uurimist. Peamiselt puudutab see ümberjaotamise protsesse avalikus halduses, haldussüsteemide spetsiifilisust ja mitmekesisust ELi riikides ja üksikasjalikumalt avaliku halduse allsektorite majanduse võrdlust ESA metodoloogia alusel, mis võtab arvesse haldusstruktuuride erinevusi.

6. Järeldus

ELi riikides mõjutavad traditsioonid tugevalt avalikku haldust, mis samuti mõjutab avaliku halduse toimimist, korraldatud reforme ja uuenduste nüansse. Ühiseid jooni, mis võimaldavad luua võrdlusmudeleid ja käsitlusi, leiab ELi riikide avalikust haldusest, nimelt avaliku sektori asutuste õiguslikust definitsioonist põhiseadustes ja riikliku tasandi seadustest, personalisüsteemist või riigisüsteemist ning omavalitsussüsteemist ja EL 28 riigi halduskorraldusest. Kõige selgemad erinevused ELi riikide avalikus halduses ilmnevad riiklikust tasandist madalamas valitsusstruktuuris ja avaliku halduse tasandite rahalistes vahendites.

Avaliku halduse ja selle rahalise mõõtme võrdlemine näitas, et fiskaalsel detsentralisatsioonil on avalikus halduses oluline roll. Fiskaalse detsentralisatsiooniga panustatakse avalike teenuste tõhusasse osutamisse, kohandades kulutused kohalike prioriteetide ja eelistuste alusel, mis motiveerib omavalitsusi paremini vahendeid mobiliseerima ja saavutama suurema läbipaistvuse ja vastutuse oma kulutuste eest. Kõrge detsentraliseerituse astmega riikide hulgas on Skandinaavia riigid, samas kui avaliku halduse tsentraliseerituse madala taseme ja suure riiklikest vahenditest sõltuvusega on Kreeka, Malta ja Küpros.

Enamgi veel, ELi riikide avaliku halduse rahandusliku mõõtme erinevusi kinnitas klasteranalüüs. Klasteranalüüsi tulemus näitas, et avalike kulutuste valikkriteeriumi alusel võib EL 28 riiki jaotada kolme klastrisse, mis on kõige vähem sarnased sisemise sarnasuse vaatepunktist. Kõige selgemad erinevused ELi 28 riigi avalike kulutuste vahel olid jälgitavad esimese ja kolmanda klatri puhul, kus kulutuste fiskaalne detsentralisatsioon moodustas kõige

märkimisväärsema erinevuse, täpsemalt, omavalitsuste kulutuste protsent valitsussektori kogukulutustest. Esimeses klastris fiskaalse detsentralisatsiooni kõrgeim väärtus on Saksamaal ja madalaim Maltal (vahega 15,2%). Vastukaaluks on kolmandas klastris kõrgeim väärtus Taanil ja madalaim Soomel (vahega 22,5%). Karpdiagrammiga näidatakse selgelt väga laia väärtuste spektrit sama klatri riikide hulgas (Joonis 3). Väiksemad erinevused ELi 28 riiki klatrikes on aga tajutavad valitsussektori kogukuludes protsendina SKPst, kus erinevus esimese klatri ja teise klatri mediaani vahel on ainult 1%.

Viited

AABERGE, R., BHULLER, M., LANGORGEN, A.,

MOGSTAD, M. (2010). The distributional impact of public services when needs differ. *Journal of Public Economics* 94(9–10): 549–562.

<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.004>

ARISTOVNIK, A. (2012). Fiscal decentralization in eastern Europe: Trends and selected issues. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 37: 5–22. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2187475>

BLONDEL, J. (1990). *Comparative Government – an Introduction*. Hempstead: Allan.

BOSSAERT, D., DEMMKE, CH., NOMDEN, K.

POLET, R. (2001). *Civil services in the European fifteen: Trends and new developments*. Maastricht: EIPA.

DEMMKE, CH., (2007). *Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States: Procedure for Performance Appraisal, for Employee Interviews and Target Agreements*. Maastricht: EIPA.

DENHARDT, R. B., DENHARDT, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review* 60(6): 549–559. <http://dx.doi.org/10.1111/0033-3352.00117>

EVERITT, B. S., LANDAU, S., LEESE, M. O.,

STAHL, D. (2011). *Cluster Analysis*. London: John Wiley.

<http://dx.doi.org/10.1002/9780470977811>

FAAINI, R. (2006). Fiscal policy and interest rates in Europe. *Economic Policy* 21: 443-89. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0327.2006.00163.x>

FARAZMAND, A. (2001). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker.

FINŽGAR, M., OPLOTHNIK, Z. J. (2013). Comparison of fiscal decentralization systems in EU-27 according to selected criteria. *Lex Localis – Journal of Local Self – Government* 11(3): 651-72. [http://dx.doi.org/10.4335/11.3.651-672\(2013\)](http://dx.doi.org/10.4335/11.3.651-672(2013))

FREYSSON, L. (2012). General government expenditure: Analysis by detailed economic function. *Eurostat Statistic in Focus* 33: 1-7.

GOVERNATORI, M., YIM, D. (2012). European economy. Fiscal decentralisation and fiscal outcomes. *Economic Papers*, No. 468. Brussels: European Commission.

HALÁSKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R. (2014). Impacts of decentralization on the local government expenditures and public services in the EU countries. *Lex Localis – Journal of Local Self – Government* 12(3): 623-642. [http://dx.doi.org/10.4335/12.3.623-642\(2014\)](http://dx.doi.org/10.4335/12.3.623-642(2014))

HALÁSKOVÁ, M. (2013). Veřejná správa v zemích EU z pohledu vybraných komparativních přístupů. In: Tománek, P., Vaňková, I. (toim.). *Veřejná ekonomika a správa*. Ostrava: VŠB-TUO, 1–15.

HALÁSKOVÁ, M. (2012). *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TUO.

HALÁSKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R. (2009). Administrative territorial structures in EU countries and their specifics. *Scientific Papers of the University of Pardubice* 15: 62-71.

HEADY, F. (2001). *Public Administration: A Comparative Perspective*. Harrisburg: Middleton. <http://dx.doi.org/10.1111/0033-3352.00042>

HENDRYCH, D. (2009). *Správní věda: teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluver.

HORVÁTOVÁ, L. *et al.* (2012). Fiscal decentralization and public debt in the

European Union. *Lex Localis – Journal of Local Self – Government* 10(3): 265-76.

KUHLMANN, S., WOLLMANN, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

MAKSIMOVSKA-VELJANOVSKI, A., STOJKOV, A. (2013). The future of fiscal decentralization in southeast Europe: What is on the horizon? *Lex Localis – Journal of Local Self – Government* 11(3): 325-43.
[http://dx.doi.org/10.4335/11.3.325-343\(2013\)](http://dx.doi.org/10.4335/11.3.325-343(2013))

MATEI, L., MATEI, A. (2011). The administrative system of the European Union from concept to reality. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 33E: 170-196.

MAZZOCCHI, M. (2008). *Statistic for Marketing and Costumer Research*. London: Sage.

MERICŤOVÁ, B., NEMEC, J., ŠUMPÍKOVÁ, M.

(2010). Is the Estonian municipal benchmarking really better? The impacts of research methodology on research results. *Public Management Review* 13(4): 539– 550.

MIKUŠOVÁ MERICŤOVÁ, B., NEMEC, J. (2013).

Contract management and its impact on contracting public services: Slovak Republic. *Journal of Economics* 61(7): 690-700.

NEYAPTI, P. (2010). Fiscal decentralization and deficits: International evidence. *European Journal of Political Economy* 26(2): 155-66.

<http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.01.001>

OPLOTNIK, Z.J. *et al.* (2012). Local selfgovernment financing and costs of municipality in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 37: 128– 42.

ONOFREI, M., LUPU, D. (2010). The dimension of public administration in central and eastern European countries in the current financial crisis. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 29: 109-24.

POLLITT, CH., BOUCKAERT, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. London: Oxford University press.

<http://dx.doi.org/10.1080/146166700411229>

<http://dx.doi.org/10.1080/14719030000000009>

POMAHAČ, R. *et al.* (2013). *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck.

ROSENBLOOM, D.H., KRAVCHUK, R.S., CLERKIN, R.M. (2009). *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02002.x>

ROWAT, C. D. (1984). *Global Comparison in Public Administration*. Ottawa: Carleton. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1754-7121.1984.tb02154.x>

SZAROWSKÁ, I. (2013). Trends of COFOG Government Expenditure in the EU15. In: Tvrdon, M., Majerova, I. (ed.) *Proceedings of the 10th International Scientific Conference: Economic Policy in the European Union Member Countries: Selected Papers*. Karviná: Silesian University, 16 280–290.

VIDLÁKOVÁ, O., POMAHAČ, R. (2002). *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck.

ZAI, P. (2012). The economic crisis and fiscal trends in EU member states. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 35: 256-68.

ŽÁRSKA, E., KOZOVSKÝ, D. (2008). *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: Ekonom.

Lisamaterjalid

ARCADIS (2004). *Public Administration Reform Capacity – Building in the SAP Countries*. [Online], vaadatud 26. 10. 2014. Kättesaadav: <[http://www.google.cz/?gws_rd=ssl#q=Public+Administration+Reform+Capacity-Building+in+the+SAP+ Countries](http://www.google.cz/?gws_rd=ssl#q=Public+Administration+Reform+Capacity-Building+in+the+SAP+Countries)>.

CCRE-CEMR (2012). *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*. [Online], vaadatud 16. 03. 2014. Kättesaadav: <<http://www.ccre.org/docs/publication-structures-2012-en.pdf>>.

CCRE-CEMR (2013). *Decentralisation at a Crossroads. Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis*. [Online], vaadatud 28. 03. 2014. Kättesaadav: <http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_co

mplete_low.pdf>.

DEXIA-CEMR (2012). *Sub- National Public Finance in the European Union*. [Online], vaadatud 23.02.2014. Kättesaadav: <http://www.ccre.org/docs/Note_CCCE_Dexia_EN.pdf>.

EIPA (2008). *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. [Online], vaadatud 25. 02. 2014. Kättesaadav: <http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/STUDY_slovenia_FINAL_-_20052008_Final.pdf>.

EPSU (2010). *Public Services in the European Union & in the 27 Member States – Mapping of the Public Services* [Online], vaadatud 03. 02. 2014. Kättesaadav: <http://www.actionpublique.eu/attachments/article/23/MappingService_EN.pdf>.

EUROSTAT (2014). *Total General Government Ex- penditure*. [Online], vaadatud 28.02.2014. Kättesaadav: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tabtable&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>>.

HAMMERSCHMID, G. et al., (2013). *Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries*. [Online], vaadatud 28. 10. 2014. Kättesaadav: <<http://www.cops.eu/wp-content/uploads/2013/09/WP3-Comparati>>

Avaliku halduse põhiseaduslikud alused Belgias, Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias, Lätis ja Luksemburgis

Mihaela V. CĂRĂUȘAN¹

Kokkuvõte: Selle uuringu eesmärk on tutvustada mõne Euroopa Liidu liikmesriigi haldussüsteemi. Süsteemse käsitlemisega antakse võimalus saada igakülgne ülevaade avaliku halduse ulatusest ja sisust. Süsteemse hindamise tingimustes nähakse avalikku haldust sotsiaalse üksusena, mis on teatava arenguperioodi spetsiifiline, mida iseloomustab tegevusviis, struktuur ja loogika. Selle süsteemse käsitlemise alguses näidatakse, kuidas liikmesriikide põhiseaduslikud regulatsioonid on kujundanud Euroopa haldussüsteeme. Avaliku halduse süsteemi mõistetakse kui evolutsioonilist protsessi koos objektide, omaduste ja suhetega, mis kombineeruvad ja võimaldavad kohast toimimist. Samuti pakutakse avaliku halduse süsteemist lähtuva käsitlemisega alus järjepidevale ja rangele lähenemisele ideaalsele valitsusmodelile, mis võtab kokku kõik tema eelised ja halduseesmärgid, täpsemalt: kodakondsus, tõhusus, optimaalne kodanike teenindamine jne.

Märksõnad: põhiseaduslik regulatsioon, haldussüsteem, põhimõtted, võimude lahusus

¹ Dotsent, PhD, Poliitikauuringute ja avaliku halduse riiklik ülikool, Rumeenia. Aadress: 6 Povernei tänav, Sector 1, Bukarest, Rumeenia, Tel.: +4021.318.08.97, fax: +4021.312.25.35. Autori aadress: mihaelacarausan@snsa.ro.

1. Sissejuhatus

Haldussüsteemi mõistetakse kui organite, asutuste, avalike institutsioonide ja teenistuste süsteemi, mis teevad avaliku halduse tegevusi, mille sisu on seaduste täitmise ja jõustamise korraldamine, et tagada õigusriigi toimimine ja järjepidevus. Riigi paljud haldusasutused – ja kohalikud kogukonnad – panevad paika süsteemi, mis on moodustatud avaliku halduse kahe peamise ülesande täitmiseks: 1) olla ülesandeid täitev vahendusemehhanism ja 2) olla

peamine inimestelt sisendi saaja ja nende nõudmiste täitja. Seega hoolimata sellest, milline on õigussüsteem, on kogu avaliku halduse süsteem korraldatud segasüsteemina, hierarhiliselt ja funktsionaalselt.

2. Avaliku halduse põhiseaduslik reguleerimine

Avalike ametiasutuste korraldus, tegutsemine, teod ja suhted on määratletud alusreeglitega, ükskõik millist nime need ka kannavad, kas konstitutsioon või põhiseadus. Riigi raamistik on määratletud alusseaduses(-des), mis võib mõnes riigis olla üks põhiseaduslik dokument või mitu normatiivset akti, nagu näiteks on Rootsis ja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigis (UK).

Euroopas sai põhiseaduste teke alguse 1215. a *Magna Carta* vastuvõtmisega ja jätkus esimese kirjaliku põhiseadusega 1791. a Prantsusmaal. Teised Euroopa riigid võtsid Prantsusmaa põhiseaduse eeskujul vastu sellised põhiseaduslikud aktid nagu troonipärilusseadus (Rootsi parlamendile esitatud 8. juunil 1809 ja vastu võetud 26. septembril 1810) Madalamaade Kuningriigi põhiseadus (24. august 1815), Luksemburgi Suurhertsogiriigi põhiseadus (17. oktoober 1868). Nagu nähtub, on kõik need põhiseaduslikud aktid näited siiani jõus ja kehtivad; sel põhjusel ei mõeldagi, et igal ajastul peab olema oma põhiseadus, pigem väljendatakse põhiseadusega poliitilise ja õigusliku lahenduse kestvust, peamiselt riigi stabiilsust. Et seda vaatenurka paremini mõista, esitatakse järgnev tabel ELi liikmesriikide põhiseadustega.

Tabel 1 Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadused

ELi Liikmesriik	Põhiseadus	Kuupäev Vastuvõtmine/ratifitseerimine /heakskiit
Austria	Austria Föderatiivse Vabariigi föderaalne põhiseadus	1. jaanuar 1930
Belgia	Belgia Kuningriigi põhiseadus	17. veebruar 1994
Bulgaaria	Bulgaaria Vabariigi põhiseadus	13. juuli 1991
Horvaatia	Horvaatia Vabariigi põhiseadus	22. detsember 1990
Küpros	Küprose Vabariigi põhiseadus	16. august 1960
Tšehhi Vabariik	Tšehhi Vabariigi põhiseadus	16. detsember 1992 (jõustunud 1. jaanuaril 1993)
Taani	Taani konstitutsiooniline Troonipärilusseadus	5. juuni 1953 27. märts 1953
Eesti	Eesti Vabariigi põhiseadus	28. juuni 1992
Soome	Soome Vabariigi põhiseadus	11. juuni 1999 (jõustunud 1. märtsil 2000)

Prantsusmaa	Prantsuse Vabariigi põhiseadus	4. oktoober 1958
Saksamaa	Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus	8. mai 1949 (jõustunud 23. mail 1949)
Kreeka	Kreeka Vabariigi põhiseadus	24. juuli 1974 (jõustunud 11. juuni 1975)
Ungari	Ungari põhiseadus	25. aprill 2011 (jõustunud 1. jaanuaril 2012)
Iirimaa	Iirimaa põhiseadus	1. juuli 1937 (jõustunud 29. detsember 1937)
Itaalia	Itaalia Vabariigi põhiseadus	22. detsember 1947 (jõustunud 1. jaanuaril 1948)
Läti	Läti Vabariigi põhiseadus	15. veebruar 1922 (jõustunud 7. novembril 1922)
Leedu	Leedu Vabariigi põhiseadus	25. oktoober 1992 (jõustunud 2. novembril 1992)
Luksemburg	Luksemburgi Suurhertsogiriigi põhiseadus	17. oktoober 1868
Malta	Malta Vabariigi põhiseadus	21. september 1964
Madalmaad	Madalmaade Kuningriigi põhiseadus	24. august 1815 (peaaegu täielikult muudetud 1983)
Poola	Poola Vabariigi põhiseadus	2. aprill 1997 (jõustunud oktoober 1997)
Portugal	Portugali Vabariigi põhiseadus	2. aprill 1976 (jõustunud 25. aprillil 1976)
Rumeenia	Rumeenia põhiseadus	8. detsember 1991
Slovakkia	Slovakkia Vabariigi põhiseadus	1. oktoober 1992
Sloveenia	Sloveenia Vabariigi põhiseadus	23. detsember 1991
Hispaania	Hispaania põhiseadus	31. oktoober 1978 (jõustunud 27. detsembril 1978)
Rootsi	Rootsi Kuningriigi konstitutsioonilised seadused: Troonipäriluse seadus, pressivabaduse seadus, valitsusvormi seadus, sõnavabaduse alusseadus, Riksdagi seadus	8. juuni 1809 (vastuvõetud 26. septembril 1810; 5. aprillil 1949; 28. veebruaril 1974; 14. novembril 1991 (jõustunud 1. jaanuaril 1992); 28. veebruaril 1974
Ühend-kuningriik	põhiseadusliku tähtsusega seadused: <i>Magna Carta Libertatum</i> , <i>Habeas Corpus</i> ,	15. juuni 1215; 27. mai 1679; 16. detsember

Suurbritannia ja Põhja- Iirimaa	<i>Bill of rights</i> , Õiguste palumise kiri, Avalikust huvist kantud seadused: Euroopa ühenduse seadus, põhiseaduse muutmise seadus	1689; 7. juuni 17. oktoober 1972; 24. märts 2005 (muudetud 1. juunil 2012)
--	--	--

Allikas: Autori kogutud andmed

Võib täheldada põhiseaduslike normide mitmekesisust, seega föderaalriikide puhul saab rääkida põhiseadusest ja unitaarsete vabariikide puhul konstitutsioonist (Prantsusmaa, Poola) ning monarhiates võib leida kas konstitutsionaalseid seadusi (Ühendkuningriik, Rootsi) või kuningriiklikke põhiseadusi (Madalmaad, Hispaania).

Põhiseadus on tähtis õigusallikas kõigis õigussüsteemides ja seega ka haldusõiguse allikas. See on alusseadus, millega korraldatakse riigi õigussüsteemi ja luuakse riigi institutsionaalne arhitektuur. Paljud avalikku haldust korraldavad reeglid on paika pandud ELi liikmesriikide põhiseadustes.

Näiteks kindlustab põhiseadus pädevuste jaotuse presidendi ja ministrite vahel – artikkel 8 Prantsusmaa põhiseaduses: „*Peaministri ettepanekul nimetab Vabariigi President teised valitsuse liikmed ametisse ja vabastab nad.*“ Veelgi enam, määratletakse valitsuse pädevuse halduse üle, Prantsusmaa põhiseaduse artiklis 20 lõikes 2 öeldakse: „*Valitsuse alluvuses on avalik teenistus ja relvajõud*“ või Läti konstitutsiooni paragrahvis 58 öeldakse: „*Riigi haldusasutused on Valitsuse alluvuses.*“ Samuti on Läti põhiseaduse paragrahvis 21 lõikes 4 määratletud peaministri volitused: „*Erandlikult võib peaminister presidendi asemel juhatada ministrite nõukogu kui teda on selleks volitatud ja päevakord on varem kindlaks määratud*“; Itaalia põhiseaduse artiklis 95 „*Nõukogu President korraldab ja vastutab valitsuse üldise poliitika eest. Nõukogu President kindlustab poliitilise ja halduspoliitika sidususe, edendades ja koordineerides ministrite tegevust.*“

Saksamaa põhiseaduses öeldakse valitsusülesannete kohta, et valitsuse juht – liidukantsler – valitakse Bundestagis ilma debattideta liidupresidendi ettepanekul. Bundestagis enamushääletusega valitud isiku nimetab ametisse president (artikkel 63). Samuti leiab samast põhiseadusest föderaalse

riigikorralduse täpsema pädevuste jaotuse föderaalriigis riigi ja liidumaa vahel. Näiteks on liidumaadel on õigus anda seadusi nii kaua kuni see ei lähe vastuollu põhiseadusega antud föderaalõigustega (artikkel 70). Saksamaal on föderaalatasandil eksklusiivne seadusandlik jõud – liidumaad ei saa anda seadusi valdkondades, mis on eksklusiivselt reserveeritud föderaalatasandile, kui just ei ole föderaalnormi, mis annab selle õiguse (artikkel 71) ja samuti samaaegsed seadusandlikud õigused liidumaadel ja föderatsioonidel – liidumaa võib anda õigusakte ainult juhul, kui föderaalatasand ei ole väljendanud oma seadusandlikku õigust seaduse andmisega (artikkel 72). Mis puudutab liidumaade täidesaatvat funktsiooni, siis põhiseaduse artiklites 83 ja 84 sätestatakse, et liidumaad saavad täita föderaalnorme ainult juhul, kui põhiseadus ei sätesta või ei ütle teisiti. Lisaks võib põhiseadusega määratleda, kellel on seadusandlik algatusõigus, näiteks Läti põhiseaduse paragrahvis 47 öeldakse, et „*Presidendil on õigus algatada seadusi*“ ja paragrahvis 65, et „*Seaduseprojekti võib Seimile (parlamendile) esitada President, Valitsus ja Seimi komiteed, vähemalt 5 Seimi liiget või vastavalt korrale ja põhiseaduses määratletud juhtudel üks kümnendik valijatest*“. Prantsusmaa põhiseaduse artiklis 39 lõikes 1 öeldakse, et „*Seaduse algatusõigus kuulub nii peaministrile kui ka parlamendiliikmetele*“. Mis puutub avaliku halduse struktuuri, siis territoriaalne jaotus on määratletud põhiseadustes, näiteks Prantsusmaa põhiseaduse artiklis 72 öeldakse, et „*Vabariigi territoriaalsed üksused on kommuunid, departemangud, regioonid, eristaatusega piirkonnad ja ülemere territooriumid [...]*“ ja Itaalia põhiseaduse artiklis 114: „*Vabariik koosneb kohalike omavalitsuse üksustest, provintsidest, riikliku tähtsusega linnadest, regioonidest ja riigist [...]*“. Kohalik võim on samuti määratletud Itaalia põhiseaduse artiklis 117: „*Seadusandlik võim kuulub riigile ja regioonile kooskõlas põhiseadusega ja ELi õigusaktidest tulenevate piirangutega ning rahvusvaheliste kohustustega.*“

Demokraatliku riigi garantiid ja sotsiaalne korraldus on samuti määratletud Saksa põhiseaduse artiklis 28, et „*Liidumaade põhiseaduslik kord peab vastama vabariigi, demokraatia ja sotsiaalse riigi põhimõttele, mida valitsetakse õigusriigi põhimõtte alusel [...]*“. Kusjuures õigusriiki toonitatakse artiklis 31, milles öeldakse, et „*Föderaalseadused on kõrgemal liidumaa seadustest*“.

3. Avalikule haldusele kohaldatavad põhiseaduslikud põhimõtted

Põhiseadusega defineeritakse sellised peamised õiguslikud printsiibid nagu võrdsus, nt Itaalia põhiseaduse artikkel 3: „*Kõigil kodanikel on võrdne sotsiaalne väärikus ja nad on võrdsed seaduse ees ilma diskrimineerimiseta [...]*“; Läti põhiseaduse paragrahv 91 lõige 1: „*Kõik Läti elanikud on võrdsed seaduse ja kohtute ees*“; Saksamaa põhiseaduse artikkel 3: „Kõik inimesed on seaduse ees võrdsed.“ Samuti reguleerib Saksamaa põhiseadus artiklis 1 inimväärikuse puutumatuse põhimõtet, mida riigivõim peab austama ja kaitsma.

Avaliku halduse seaduslikkuse põhimõte on oluline põhimõte tagamaks, et liikmesriikide põhiseadused rajanevad eranditult õigusriigil. Näiteks Saksamaa kodanike võimalus kaitsta põhiõigust on sätestatud põhiseaduses (artiklid 1-19) või samaväärne põhiõigusega, mis on kehtestatud artiklitega 20.4; 33; 38; 101; 103 ja 104, sealhulgas ka liidu konstitutsioonikohtu ees. Seega erinevalt teistest riikidest, kus konstitutsioonikohtu ülesanded on piiratud seaduste põhiseaduslikkuse tagamisega, on Saksamaa konstitutsioonikohtu tegevus laiendatud ka põhiõiguste kaitsmisele ametiasutuste eest – põhiõigust rikkunud ametiasutuse saab halduskohtu kõrval võtta vastusele ka liitvabariigi konstitutsioonikohtus.

Veelgi enam, pädevuste üleandmise põhimõte riiklikult tasandilt rahvusvahelisele on lubatud erinevate liikmesriikide põhiseadustega, nt määratletakse artiklis 49bis Luksemburgi Suurhertsogiriigi põhiseaduses, et seadusandlikku, täidesaatvat ja kohtuvõimu võib lepingu alusel ajutiselt loovutada rahvusvahelistele institutsioonidele; Saksamaa põhiseaduse artiklis 24 öeldakse, et liitvabariik võib suveräänsust üle anda rahvusvahelistele institutsioonidele seaduse alusel ja liidumaad võivad föderaalvalitsuse nõusolekul suveräänsust üle anda piiriülestele institutsioonidele naaberregioonides.

Liikmesriikide hulgas, kes on selgelt rõhutanud kohalikule haldusele

rakendatavaid põhimõtteid, võib mainida Belgiat, kus artikliga 162 tagatakse järgmised printsiibid:

- provintside ja kohalike omavalitsuste üksuste volikogude liikmete otsesed valimised;
- provintside ja kohalike omavalitsuste üksuste volikogudele kõige omistamine, mis on nende huvides, nende õigusaktide heakskiitmine ilma ilma eelarvamusteta seadusega määratletud juhtudel ja viisil;
- pädevuste detsentraliseerimine provintside ja kohalike omavalitsuste institutsioonide kasuks;
- provintside ja kohalike omavalitsuste volikogude istungite avalik korraldamine seadusega määratud raamides;
- eelarve ja kontode läbipaistvus/avalikkus;
- järelevalveasutuse või föderalse seadusandliku võimu sekkumine, et ennetada seadusrikkumist või avalike huvide kahjustamist.

4. Kokkuvõtte asemel

Läbi kogu uurimistöö näidatakse, et ei ole olemas üldsätteid, mis sobiksid kõigi liikmesriikide põhiseadustesse. Isegi kui iga riik on iseseisvalt korraldanud ametiasutuste struktuuri ja tegevused, saab ikkagi välja tuua põhiseaduste tekstides rõhutatud sarnased põhimõtted. Näidatakse, et võrdsuse põhimõte on õigusriigi põhimõtte kõrval üks kõige tavalisemaid printsiipe.

Euroopa Liidus ei ole järgimiseks ühtset avaliku halduse mudelit, igas liikmesriigis luuakse oma mudel vastavalt riiklikele ja kohalike kogukondade vajadustele. Esitledes erinevaid haldussüsteeme (föderaalne, unitaarne, regionaalne, vabariiklik, kuningriiklik), näidatakse, kui erinevad ja samas sarnased nad on oma põhimõtetes. Kuigi ei ole süsteemset Euroopa mudelit, on avaliku halduse põhimõtted liikmesriikides peaaegu samad.

5. Viited

***Belgia Kuningriigi põhiseadus, kättesaadav aadressil

<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>.

***Prantsuse Vabariigi põhiseadus, kättesaadav aadressil

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>.

***Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus, kättesaadav aadressil

<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>.

*** Itaalia Vabariigi põhiseadus, kättesaadav aadressil

<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>.

*** Läti Vabariigi põhiseadus, kättesaadav aadressil

<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>.

***Luksemburgi Suurhertsogkonna põhiseadus, kättesaadav aadressil

<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>.

2. Teoreetiline raamistik

2.1. Hermeneutiline tõlketeooria

Sõna *hermeneutika* tuleb kreekakeelsest sõnast *hermeneuein* ja tähendab teatavaks tegemist, tõlkimist, tõlgitsemist. (Tool 2009:379)

Hermeneutika on filosoofiline tõlketeooria, teisi sõnu tähenduse mõtestamise teooria, mis pärineb saksa romantikutelt, kellest tuntumad on Friedrich Schleiermacher ja Martin Heidegger. Selles, et hermeneutikat hakati rakendama ka tõlketeooriana, oli suur roll George Steineril, kes defineeris hermeneutilise suuna „uurimusena „mõista“ tükikest suulist kõnet või kirjalikku teksti“. (Munday 2001:163) Steiner kirjeldab hermeneutilist tõlkimist kui „tähenduse esilekutsumise ja sobivalt edasiandmise akti“. Tõlkimine pole „teadus, vaid täppiskunst, kus täpsus on intensiivne, kuid süsteemitu.“ (*Ibid.*) Steiner jagas hermeneutilise tõlkeprotsessi nelja ossa: esmane usaldus, agressioon, ühendamine ja hüvitamine.

1. Esmane usaldus. Tõlkija näeb tekstis midagi, mida on võimalik mõista. Kui on võimalik mõista, siis saab ka tõlkida.
2. Agressioon. Tõlkija võtab teksti osadeks, erinevateks tükikeks lahti.
3. Ühendamine. Tekst assimileeritakse sihtkeelde, võõra teksti „importimisel võib originaalse teksti struktuur muutuda või ümber paigutada“. Sihtkultuur kas võtab teksti omaks ja rikastub selle võrra või, vastupidi, lükkab selle tagasi. Sarnane heitlus toimub ka tõlkijas, kes peab teksti uude kultuuri importima, see võib teda kurnata ja mõjutada tõlke tulemust.
4. Hüvitamine. Tõlkimise tulemusena on originaaltekst täiustunud, see on küll kaotanud originaalse keele, kuid teise kultuuri ülekandmise tulemusena on teksti mõju laienenud ja suurenenud. (Munday 2001 : 164-165)

Kui Steiner tuli välja hermeneutilise tõlkimise põhialustega, siis tänapäeval on selle teooria üks suuremaid eestkõnelejaid sakslasest tõlkija ja tõlketeadlane Radegundis Stolze, kes ise samuti tsiteerides Steinerit ütleb, et ühele kultuurile omase teksti tõlkimine teise kultuuri keelde laseb tekstil

kasvada, teksti sõnum võimendub, teine kultuur aga rikastub uute ideedega. Tõlkimisega on ehitatud sild kahe kultuuri vahele, samas tõlkija ise elab tunnetuslikult kahes kultuuris korraga, ta ei vaja silda, küll aga on tema ise (mitte tõlge) sillaks võõra kultuuri ja lugeja vahel. Stolze sõnul alati mitte kõige kindlam sild. Tõlkija areneb pidevalt. Tõlkimise kogemus võib olla isegi nii häiriv, et tõlkija enda hääl kaob. Enamasti tõlkija õpib midagi juurde ja kasvab inimesena. (Stolze 2012:30-31)

Ka Stolze kirjeldab hermeneutikat kaasaegse keelefilosoofiana, mida võib nimetada ka mõistmise teooriaks. Küll aga pole teooria peamine mõte vastata küsimustele „kuidas me mõistame?“ või „mida me mõistame?“, pigem küsitakse, „kas üldse on võimalik mõista?“. (Stolze 2012:31)

Mõistmine ise on võimalik hermeneutilise ringi abil. Midagi on võimalik mõista, kui sellest juba natuke teatakse, on olemas ühisosa. See on oluline märkus, sest lihtsalt keeleline analüüs ei võimalda adekvaatselt tõlkida. Teksti raskus on suhteline mõiste, mis sõltub paljuski lugeja võimetest. See tähendab, et tõlkija peab olema teadlik enda kogemustest ja teadmistest, ning pidevalt ennast täiendama. Tekst on kirjutatud omas ajaloolises kontekstis, tõlgendaja on omas kontekstis, pole võimalik, et tõlgendaja vabaneb objektiivsuse nimel enda kontekstist. Kui aga olla sellest teadlik, siis saab saavutada sügavama teksti mõistmise. Hermeneutiline ring on mõtestamise tasand, mis sidemena teksti ja lugeja vahel on alati olemas. Me pole selle lõksus, vaid võime omandada uusi teadmisi ja ringi piirid ületada. Kui seda tehakse, on inimene saanud midagi uut teada, jõudnud uuele mõistmise tasandile. Mõistmine on pidev protsess, kui ühte teksti korduvalt lugeda, siis mõistmine süveneb, ka muutub. Üldaktsepteeritud on fakt, et tõlkijad tõlgivad sama teksti erinevalt oma teadmiste, õppimisvõime, kuid ka igapäevase kogemuse tõttu. Kuid sama kehtib ka üheainsa tõlkija kohta, kui talle anda rohkem aega tekstiga tegeleda. (Stolze 2012:32-33)

Hermeneutiline tõlkimine tähendab valmisolekut enesekriitiliseks peegelduseks, avatust pidevale õppimisele, võimet vastu võtta tunnetuslikku sisendit, julgust keeleliseks loomingulisuseks, empaatilist samastumist sõnumiga. (Stolze 2012:34)

Et tõlkija seda suudaks, tuleb teksti võtta kui tervikut. Vaadelda tuleb kultuurilist tausta (autori kaasaeg ja ajalugu), diskursust (teksti

teema/valdkond/tüüp, eksperdile või kellelegi teisele), kontseptuaalne maailm (terminoloogia, valdkonna kitsendus), esitamise viis (teabe edastamine – aktiiv/passiv, kõneaktid, lausestruktuur, parasiitsõnad, joonealused märkused). Tõlkija peaks tavapärase tekstianalüüsi (lausestus ja grammatilised struktuurid) asemel küsima, millised teadmised mul on selles valdkonnas? Kas ma olen võimeline sõnumist aru saama? (Stolze 2012:36)

Tõlkija ülesanne on olla lojaalne algsele sõnumile: nagu kaasautor, peab ta seda esitama kui oma seisukohta. Lugeja peab otsustama ise, kas sõnum on talle vastuvõetav, see on nii originaalse kui ka tõlketeksti puhul. Tõlkija püüab sõnumi edastada nii hästi, kui tema arusaamine seda võimaldab. Tekstiloomine on kui probleemi lahendamise protsess, algset mustandit vaadatakse üha uuesti üle, kuni see vastab originaalsõnumile. Soovitud tulemuse saavutamiseks tuleb kasuks orienteerumiseväljade kasutamine. (Stolze 2012:37-38) Stolze on välja pakkunud väljade näol kategooriad, millele tuleks tähelepanu pöörata ja kuna ta on ise praktik, siis jõudnud näiteks õigustõlkes konkreetsema käsitluseni, kuid mis vastab orienteerumiseväljade algsele ideele. (Stolze 2013:11-12)

Hermeneutilise tõlketeooria võtab kokku Cuellar, kes ütleb, et käsitluses on kesksel kohal tõlkija arusaam tõlkeprotsessist ja selle tõlgendamine. Kriitikana toob ta välja, et see tähendab ülemäärast subjektiivset tõlgendamist, samas kui teaduslik lähenemine on peaaegu võimatu. (Cuellar 2008:73)

Kriitika on kindlasti väärt tähelepanu, kuid samuti võib vastu küsida, kas leidub mõni tõlketeooria, mille puhul tulemusi ei saaks vaidlustada. Teooriat võib kaitsta Karl Popperi sõnadega, kes arvas, et iga teooriat peab saama kummutada ja proovile panna. Kusjuures teooria peab olema olema kummutatav, sest vastasel korral pole ta teaduslik. Kui teooria jääb peale katsetamist siiski püsima, siis tähendab see piisavalt tugevat tõendatust. (Popper 1998:4)

Tabel 1. Orienteerumisväljad Radegundis Stolze järgi. (Stolze 2009:138)

Tõlkijapoolne lugemine		<i>Sõmumi edastamine</i>
Mõistmine	Kultuuri-kontekst	Ajastu, tollane valdkonna arengutase
	Diskursus	Teadusharu, raskusaste (ekspert/võhik), teksti tüüp
	Kontseptuaalne maailm	Terminoloogiline kontseptsioon (defineerimine vs käsitlemine, vaatenurk, täpne valdkond)
	Teksti loogika	Teabe esitamise moodus, kõneaktid, lauseehitus, keel, joonealused märkused
Tõlkimine		<i>Erialane keel</i>
Vormistamine	Meedium	Avaldamise vorm, kujundus, illustratsioon, ruumi hulk, kiri
	Stiil	Funktsionaalne stiil, fraseoloogia, tekstilõikude standard, passiiv, suunav, kontrollitud keel
	Sidusus	Teadusliku terminioloogia vastavus, erialased teaduskontseptsioonid, tehnilised liitsõnad
	Funktsioon	Makrostruktuur, paralleelsed tekstitüübid, lugejate ootused, arusaadavus

2.2. Orienteerumisväljad

Kasutades Stolze pakutud raamistikku ja paigutades sinna teabe, mis on teada tõlgitava teksti kohta, saame orientatsioonisüsteemi tõlkeotsuste tegemiseks. Selline kaardistamine ei tähenda veel arusaamist, kuid aitab sellele kaasa.

Nagu tabelist 1 on näha, siis teksti tõlkimine on jaotatud kaheks suureks plokiks: mõistmiseks ja vormistamiseks. Mõistmine tähendab, et tõlkija uurib originaali – lähteteksti – ja valmistub selle tõlkimiseks. Tõlkimisel on alati

tähtis kultuuriline taust sõltumata valdkonnast. Kultuurikonteksti määratlemisel on oluline ajastu, millal tekst on koostatud, sest sellest sõltub kuidas tekstile läheneda. See võimaldab välja selgitada, milline oli teaduse tase, kui tekst parajasti koostati ning kuidas saadi aru terminitest. Kui kultuuri komponent on selgunud, siis saab selgusele jõuda diskursuses. Teisi sõnu tähendab see teksti valdkonna ja sihtgrupi selgumist. Selgub, kas tegu on teadusliku tekstiga või millegi muuga, samuti kas see on mõeldud eksperdile või vähikule, kas see on teaduslik artikkel või hoopis käsiraamat. Kontseptsiooni juurde jõudes selgub täpne teadusharu, kuhu tekst kuulub, kas see on tehniline või humanitaarteaduslik ja millist terminoloogiat tuleb kasutada. Viimaks tuleb lahendada teksti loogika küsimus, aru saada, kuidas tekstis teavet esitatakse, milliseid kõneakte kasutatakse, kuidas näeb välja lauseehitus, millist keelt kasutatakse. Enamasti lausestust puudutava teabe abil mõistame paremini teksti tüüpi ja võime edasi asuda tõlkimise juurde.

Tõlkimisel (vormistamisel) tuleb panna tähele meediumit. Selle all mõeldakse kujundust, illustratsioone, ruumikasutust, struktureerimist, kirja suurust ja kuju, mis kõik võivad olla kultuurilised elemendid.

Edasi tuleb tõlkimisel jälgida stiili, et see vastaks tekstile. Jälgida tuleb fraseologismide, umbisikulise tegumoe, tekstilõikude kasutamist tõlkimisel. Erialase teksti tõlkimisel tuleb kasutada ka vajalikku keelt.

Jälgida tuleb teksti sidusust sihtkeeles. Selle saavutamiseks tuleb kindlasti jälgida korrektsete ja sobivate terminite kasutamist, mis sobivad selle valdkonna erialakeelde.

Lõpuks tuleb silmas pidada teksti funktsiooni. Tuleb arvesse võtta seda, kes on lugeja, kas ekspert või vähik, ja sellest sõltuvalt, kuidas peaks tekst olema arusaadav. (Stolze 2009:138-139)

Stolze pakutud teadmisi hermeneutikast on püütud kasutada ka selles magistripunktis, kus andmed tõlgitavate artiklite kohta on paigutatud orienteerumisväljade süsteemi, et edaspidiseid otsuseid tõkelahenduste leidmisel teha selle tabeli alusel. Andmed on paigutatud tabelisse 2.

2.3. Akadeemiline keelekasutus

Magistrip projekti tõlgitavad tekstid on teaduslikud artiklid, akadeemilised tekstid ja sellepärast on mõistlik tutvuda selle tekstliigi eripäradega. Kui mõista akadeemilisele tekstile iseloomulikke jooni, on lihtsam teha tõlkevalikuid.

Kadi Ilves ütleb, et teaduskeel on teadlastele iseloomulik keelekasutus ja erinevate autorite abil võtab kokku teaduskeelega (allkeel, sotsiolekt) iseloomustavad elemendid:

- teaduskeel on objektiivne, eesmärgiga väljendada neutraalselt, autor räägib endast kolmandas isikus, kuigi levima on hakanud (humanitaar- ja sotsiaalteadustes) mina-vormi kasutamine. Esitada tuleb oluline teave, argumendid, kuid ilma naljatamise, emotsioonide ja õigustamiseta;
- keel on formaalne, lugejasse, kes võib osutada kirjutajast targemaks, suhtutakse lugupidavalt. Sellepärast ei kasutata liiga lihtsat keelt;
- keelekasutus on selge ja asjakohane, kirjutajat on hea jälgida, kuid samas on keel ka kompleksne. See tähendab seda, et kasutatakse erialast sõnavara, laused on pikemad ja keerukamad. Samas täpne keelekasutus ei pea alati tähendama keerulisi lauseid;
- teksti näitlikustatakse, kasutatakse tabeleid, graafikuid, näited;
- keelekasutus on ettevaatlik, kuna kirjutaja mõistab, et esitab ainult ühte tõlgendust uuritavast andmestikust, kõigest ühte võimalikku „tõde“;
- keeles püütakse vältida ebavõrdset kohtlemist. Heaks näiteks on inglise keel ja sugupooled. Ka eesti keeles püütakse vältida sõnu, mis mõjuvad halvustavalt või sildistavalt;
- teaduskeel peaks olema kergesti loetav ja mõistetav, tema sisu peaks olema arusaadavalt kirja pandud ja olema huvitav lugeda. Tähtis on teksti liigendus, lõikudeks jaotumine, teksti üldilme, mis kõik peaks lugemist lihtsustama. Teadustekstist peaks oluline info olema lihtsasti leitav (ühesugune struktuur, lühikokkuvõte);
- tekst peaks olema terviklik ja sidus;
- vastutustundlikkus, kirjutaja on vastutav esitatud väidete ja kasutatud andmete eest;

- tekstis argumenteeritakse, väited on loogiliselt põhjendatud, kui mõni väide tuleb ümber lükata, siis tehakse seda tasakaalukalt ja ilma liigsete hinnanguteta;
- tekst peab olema loogiline, st et arutluskäik on jälgitav. (Ilves 2009: 6-7)

Ilves on esitanud akadeemilisele keelekasutusele iseloomulikud jooned, mida tuleks silmas pidada teksti tõlkimisel eesti keelde. Samas ei ole akadeemiline keelekasutus rahvusvaheliselt ühesugune, tehakse vahet erinevatel stiilidel. Ka selle magistrip projekti puhul võib see tähelepanek olla oluline, sest lähtetekstide autorid on pärit Kesk-Euroopa riikidest. Leidub autoreid, kelle hinnangul akadeemiline keelekasutus Poolas ja Tšehhis erineb angloameerikalikust stiilist. (Lehman 2013:73) Võttes arvesse allikaid, mida Ilves on kasutanud loetelu koostamisel, sobib see pigem angloameerikaliku stiiliga.

Kirjakeele ja tema allkeele teaduskeele (oskuskeele) erinevused võtab kokku Tiiu Erelt: „Oskuskeele, eriti teaduskeele kui selle kõige olulisema osa taga on keerukam, abstraktsem mõtlemine, mis tingib ka mõistete teistsuguse väljendamise (näited eesti keelest): a) on tarvis ühetähenduslikke sõnu (nt tehnika keelde toodi *jootekolvi* kõrvale *jootetõlvik* ja *jootel*, sest *kolb* oli juba kinni märkimaks üht masinaosa), b) on tarvis mõisteid üksteisest võimalikult täpselt eristada (nt hoida vahet *põhjusel* ja *ajendil*), c) on tarvis rohkesti abstraktseid üldistavaid sõnu (*kultuur*, *produkt*, *toode*, *teenus*, *kvaliteet*). Peale sõnavaliku väljendub oskuskeele intellektualiseerumus ka grammatikas: lauseehituses, tuletuses, sõnaliitmises.“ (Erelt 2007:18)

Ka akadeemilise kirjutamise puhul võib olla, et lugejaks on erineva tausta ja teadmistega inimesed. Sellepärast tehakse vahet, kuidas tuleks akadeemiliselt kirjutada erinevate sihtgruppide jaoks. Kui kirjutatakse teistele uurijatele, siis pole vaja detailset tausta või metodika aluste kirjeldust, nad on sellest juba teadlikud. Küll aga tunnevad nad detailset huvi meetodi ja tulemuste vastu ning ootavad selle hoolikat esitamist. Praktikutele, kes on valdkonnaga üldjoontes kursis, pakutakse erialases keeles konkreetset, rakendusvalmis infot. Ühiskondlike otsuste langetajatele, kes pole ala spetsialistid, tuleks kirjutada selgelt ja lihtsalt, rõhutada tuleks põhitulemusi ja nende tähtsust. Ettepanekuid tuleks põhjalikult selgitada. Kirjutamise eesmärk

on täiendada lünklikke teadmisi või neid parandada. Võhikutele kirjutades tuleks sisule ja stiilile eriti palju tähelepanu pöörata, kuna nad ei tunne probleemide tausta, tähtsust ega erialast keelt. Kirjutamise eesmärk saab olla üldiste teadmiste taseme tõstmine. (Hirsjärvi *et al* 2007:31)

Kuidas midagi kirja pannakse sõltub ka avaldamisvormist. Kirjalik akadeemiline tekst võib olla näiteks vormistatud uurimisaruande või – raportina, bakalaureuse-, magistri- või doktoritööna, artiklina või monograafiana. Artikkel avaldatakse teadusajakirjas, kogumikus või populaarteaduslikus väljaandes ning kirjutise sisu, rõhuasetused ja stiil peaks sobima väljaande sihtgrupile. Üldine ootus on, et uurimusest antakse lühike, informatiivne ülevaade. Teaduslikust artiklist tuleb välja uurimuse mõte, ülevaade varasemate uurimuste tulemustest, meetodid, käsitletava uurimuse tulemused ja nende dokumenteerimine. Laiemale lugejaskonnale suunatud artiklis räägitakse ka tulemuste praktilisusest, rakendamisest, tähtsusest. (Hirsjärvi *et al* 2007:223-224)

3. Tõlkeprobleemide analüüs

3.1. Teooria praktikas

Selleks et rakendada eelpool tutvustatud teooriat, on paigutatud tõlgitud artiklite andmed sarnasesse tabelisse, nagu seda soovib Stolze, ja saadud on tabelis 2 kajastuv tulemus.

Tabel 2. Tabelisse on paigutatud teave kolme avaliku halduse alase artikli kohta.

Tõlkijapoolne lugemine		<i>Sõnumi edastamine</i>
Mõistmine	Kultuurikontekst	Tänapäevased artiklid, kirjutatud aastatel 2013 – 2016
	Diskursus	Sotsiaalteadused, ekspert, artikkel
	Kontseptuaalne maailm	Käsitlused, avalik haldus
	Teksti loogika	Teabe esitamise moodus, kõneaktid, lauseehitus, keel, joonealused märkused
Tõlkimine		<i>Erialane keel</i>
Vormistamine	Meedium	Magistriprojekt, tabelid ja graafikud, lehekülgede arv, kirjastiil <i>Times New Roman</i>
	Stiil	Teaduskeel, standardsed lõigud, lugeja suunamine, neutraalne keel
	Sidusus	Avaliku halduse terminid ja teooriad, statistilised ja õigusteaduslikud terminid
	Funktsioon	Eksperdile suunatud tekst, keerukamad laused

Paljud andmed, mis tabelis kajastuvad, kirjeldavad fakte, mille üle pole vajadust palju arutleda. Nad iseloomustavad teksti liiki ja sisu. Põhiline probleemistik tõlkimisel tekib stiili ja sidususe küsimustes ning analüüsis allpool püütakse kerkinud küsimusi ka lahendada. Enamik probleeme on terminoloogilised. Nagu tuli välja teooriast, on õige terminikasutus oluline sidususe tagamiseks ja seega on terminite üle arutlemine vajalik ning seda ka selles magistriprojektis tehakse. Kindlasti on küsimusi ka stiili ja sidususe kohta üldisemalt, kuid siin sõltub palju sellest, kuidas tõlkija suudab jälgida ja

kasutada kehtestatud reegleid.

Teooriast selgus, et tabelist peaks leidma abi tõkelahenduste otsimisel. Kui hakatakse juurdlema mingisuguse probleemi üle, siis tuleks jälgida, et valitud lahendus sobiks ka tabeli andmetega. Kõige olulisem on tõkelahenduse puhul, et see sobiks teaduskeelde ja valitud terminid oleksid sellised, mida kasutatakse avaliku halduse valdkonnas.

Nagu öeldud, peavad terminid sobima oma valdkonda. Järgnevalt püütakse põhjendada terminite valiku küsimusi, kuna praeguses tõlkes on terminitel oluline roll. Mõnelgi puhul on tõlkes kasutatud terminina võõrsõna, kuigi neisse suhtutakse kriitiliselt. Egle Pullerits on kirjutanud: „Võõrsõnade kasutamine on intellekti indikaator.“ (Pullerits 2013) Ta tõlgib oma sõnad ka kohe ära, öeldes: „... võõrsõnade kasutamine on mõistuse mõõdupuu.“ (*Ibid.*) Kadi Mihkla võtab omakorda kokku võõrsõnadega liialdamise viis põhjust: ebateadlik lähteteksti grammatilise struktuuri ja sõnavara järgimine, mõttelaiskus, kiirustamine, teadmatus, teadlik soov eelistada võõrsõna. (Mihkla 2010:65)

Valikut võib põhjendada sellega, et tegu pole üldkeele, vaid oskuskeelega. Ka Mihkla tõdeb, et otsustamisel tuleb arvestada „teksti stiili, valdkonda, adressaati, kuid ka tõlkimise põhimõtteid, valdkonnas kasutusel olevat terminoloogiat ja keeleinimeste soovitusi.“ (*Ibid.*)

Nagu eelpool teooria peatükis on mainitud, siis teaduskeel on keerukam ja abstraktsem, kasutatakse erialast sõnavara. Erialase sõnavara puhul eeldatakse, et lugeja on sellega tuttav ning termineid ei ole tarvis eraldi lahti rääkida. Küll aga võivad erialased terminid olla võõrasõnad. See ei tähenda seda, et võõrsõna tuleb kindlasti kasutada ja omasõna jäetakse tähelepanuta. Valik sõltub sellest, milline termin tundub olevat suuremas kasutuses. Alati ei saa ka teha kindlat valikut ühe termini kasuks. Selles tõlkes on heaks näiteks terminid *regioon* ja *piirkond* (vt arutlust allpool). Kuigi mõlema termini sisu tundub sarnane, siis tegelikkuses on sisus piisavalt palju erinevusi, et üks ei kata täielikult teist. Kui teha valik ainult ühe termini kasuks, siis võib selguse asemel hoopis rohkem tekkida segadust. Tiina Paet ja Tuuli Rehemaa on öelnud, et „Võõrsõnu ei ole vaja vältida, kuid nende kasutamine on õigustatud eeskätt juhul, kui nad on tavakäibesse juurdunud, või siis, kui head omasõnalist vastet pole tekkinud – või tehtud, nagu näiteks *taristu*.“ (Paet 2014:124) Selle

tsitaadi juurest võib edasi liikuda ja mõelda, et kui võõrsõna on juurdunud teaduskeele tavakäibesse, siis selle kasutamine ei tähenda kohe mõttelaiskust ja teadmatust.

3.2. Keelekasutus

Keeleliselt on tõlkes püütud hoida neutraalset ja objektiivset joont, täpselt nii nagu magistripjektkis kasutatud teoreetilises raamistikus soovitatakse. Kõikjal on püütud kasutada umbisikulist keelt. Selline keelekasutus on senini kõige levinum, kuigi kasutama on rohkem hakatatud ka mina-vormi. Riina Reinsalu on uurinud keelekasutust teadustöodes iseendale viitamisel ja leidnud, et sotsiaalteadustes on teatav suund mina-vormi kasutamisele, kuid sellist keelekasutust näitav protsent pole väga kõrge. (Reinsalu 2017: 835)

Ka on väidetud, et lihtsalt umbisikulise tegumoe kasutus ei tee tekstist teaduslikku teksti, hoopis võivad ilmnedä teistsugused probleemid. Näiteks võib jääda segaseks, kelle seisukohta on väljendatud, kuulub see autorile, kellelegi teisele või on üldtunnustatud. (Reinsalu 2015: 72)

Kuigi umbisikulise tegumoe üle võib arutledä, on see laiemalt teaduskirjanduses kasutuses ja praegusel juhul õigustatud. Lisaks sellele on tõlkimisel püütud järgida erialast keelekasutust ja korrektse erialase terminoloogia kasutamist, et see vastaks laiemale teoreetilisele raamistikule ja konkreetsemalt Stolze soovitude kohaselt koostatud tabelile.

Teooria peatükis viidati, et akadeemiline keelekasutus võib kultuuriruumi erinedä. Praegusel juhul võib esimese eeldus olla selline, sest autorid pärinevad riikidest, kus traditsiooniliselt on akadeemilisele kirjutamisele teisiti lähenetud. Kui lähtetekstidega tutvuda, siis selgub, et nad vastavad rohkem kriteeriumitele, mis on teooria peatükis teaduskeelele iseloomulikena ülesse loetletud. Autorid on artiklid koostanud reeglite alusel, mis eespool pakkus välja Hirsijärvi (ülevaade varasematest uuringutest, kasutatud meetoditest, tulemustest). Tegu on spetsialistidele, uurijatele suunatud artiklitega, sellele viitab meetodi ja tulemuste põhjalik tutvustamine, kasutatakse palju erialast terminoloogiat, mida ei selgitata. Kuid tulemustest ja

meetoditest rääkides püüavad autorid olla objektiivsed, neutraalsed ja näitlikud.

Tähelepanu tuleb pöörata ka vormistusele, täpsemalt meediumile, sest praegu ei tõlgitud lihtsalt teadusliku sisuga artiklid, vaid seda tehti magistriprojekti jaoks. See tähendab, et artiklid saa jätta sellise vormistusega, nagu nad on algupäraselt, vaid tuleb vormistada ümber magistriprojekti nõudeid silmas pidades ja vahetada meediumit.

3.3. Tõlkeprobleemide analüüs

Nagu eelnevalt on juba mainitud, käsitletakse tõlkeprobleemidena enamasti terminiküsimusi.

Approach

Tõlkeprobleemid tekkisid väga varakult. Terminit *approach* on kasutatud nii artikli pealkirjas kui ka artiklis. Milline aga oleks parim tõlkelahendus: lähenemine, lähenemisviis, käsitus, käsitus, käsitusviis, vaatenurk, kohtlemine, arusaam, viis? Ametniku soovitusõnastik (AMSS) ütleb: „Inglise sõnal *approach* on eesti keeles palju tõlkevasteid, mitte ainult *lähenemine*. Sageli on võimalik väljenduda palju täpsemalt. Soovitame selle ähmase sisuga stampsõna kõrval mitte unustada ka teisi täpsema ja konkreetsema sisuga sünonüüme.“ Kui vaadata sõnastiku tõlkenäiteid, siis mõnelgi juhul võib termini *approach* üldse tõlkimata jätta. Sama väidab ka eurokeelt uurinud Helika Mäekivi, kes ka lisab, et *lähenemine* ja *lähenemisviis* on taunitavad. (Mäekivi 2010:13) Päril tõlkimata sõna jätta ei saa, tuleb leida sobiv vaste. Eesti keele seletav sõnaraamat selgitab sõna *käsitus* järgmiselt: teatava probleemi või ainega tegelemine; selle tegevuse tulemus. AMSS on selle sõnaga rohkem rahul kui *lähenemisega*. *Käsitust* on selgitatud AMSS-is kui *arusaama, mõistmist, kontseptsiooni*. *Käsitusviis* tähendab ainekogu, teema jms. käsitlemise, esitamise, kujutamise viisi, käsituslaadi (Eesti keele seletav sõnaraamat). Sama selgitus katab ühtlasi ära ka sõna *viis*. Eesti keele seletav

sõnaraamat selgitab sõna *vaatenurk* sünonüümide *vaatenurk*, *vaatepunkt*, *aspekt*; *seisukoht*, kaudu. *Kohtlemine* on defineeritud Eesti keele seletavas sõnaraamatus kui *ümberkäimine*, *käitumine*, aga ka *käsitsemine*.

Loetelu sõnadest, mida võiks kasutada eesti keeles sõna *approach* vastena ei ole kindlasti täielik, kuid sellest valikust tundub kõige sobivam tõlkes kasutamiseks sõna *käsitus*, mis annab edasi teatava probleemistikuga tegelemise mõtet. Sellel põhjusel on valik langenud selle sõna kasuks.

Abstract

Igal artiklil on pisike kokkuvõte, mida nimetatakse *abstract*'iks, kuid kas *kokkuvõte* on sobivaim termin selle vastena? Termeki andmebaasis on ka akadeemilise väljendusoskuse terminid. Termeki akadeemilise väljendusoskuse terminikogu koostamist alustati 2016. aastal Tartu ülikooli akadeemilise väljendusoskuse keskus ja seda täiendatakse jooksvalt. (Akadeemilise väljendusoskuse terminid) Inglisekeelse termini eestikeelseks vasteks pakutakse *abstrakt* ja *teesid*. Termeki pakutud vasted satuvad osaliselt vastuollu AMSS-ga, kus öeldakse, et *abstrakt* on „toorlaen inglise keelest, mille asemel on parem kasutada täpsemat sõna.“ Küll aga suhtutakse väga hästi teise vastesse *teesid*. Lisaks sellele sobivad ka vastetena *kokkuvõte* ja *annotatsioon*. Siinses tõlkes on kasutatud terminit *kokkuvõte*. *Annotasiooni* ei kasutatud, sest pole põhjust vahetada ühte võõrsõna teise vastu. *Teesid* on hea kõlaga väljend, kuid võimalik, et sobivad rohkem ettekande, sõnavõtu, arutluse või programmi põhiseisukohti väljendama. See ei tähenda seda, et sõna ei võiks vaste *kokkuvõte* asemel kasutada.

Region/regional

Mõtlemisainet tõlkimiseks andis termin *regional* ja sõnaühendid, milles see sisaldus. ESTERM pakub sarnaste ühendite puhul vasteks *piirkond*. Eesti keele seletavas sõnaraamatus selgitatakse terminit *regionaalne* kui „mingit regiooni hõlmav, selles esinev v. sellele iseloomulik, piirkondlik.“ Kui aga

räägitakse Ida-Euroopast kui regioonist, siis tekkis mõte, et kas *piirkond* on sõna, mis kannab täpselt sama tähendust. Kui uurida keelekasutust lähemalt, siis võib leida erinevaid lahendusi. Näiteks Eesti avaliku halduse üks tuntumaid teadlasi Sulev Mäeltsemees räägib regionaalsest tasandist, pidades silmas Eesti maakonda (vt. Mäeltsemees 2004:331). Näiteks on Tallinna Ülikoolis kirjutatud magistritöö „Kohalike omavalitsuste koostööliitude roll kohalikus ja piirkondlikus valitsemises. Eesti, Soome ja Saksamaa võrdlev juhtumiuuring“, kus „piirkondlik“ on inglise keelde tõlgitud kui *regional*. (Okas 2015:5)

Tõsi, sama magistritöö lahkab lähemalt haldustasandite küsimust ja selgitab regiooni ja piirkonna erinevust õpiku „Poliitika ja valitsemise alused“ abil. Selles õpikus antakse oluline selgitus, mis suunab keelekasutust: nimelt võib ühes riigis olla haldustasandeid rohkem kui üks. Kokkuvõtlikult võivad need olla järgmised: munitsipaalomavalitsus (linn ja vald, I tasand), piirkondlik omavalitsus (maakond, II tasand), regionaalne omavalitsus (liidumaa, osariik, III tasand). (Sootla 2011: 519) Kuid siiski jääb mulje, et selline sõnakasutus on vajalik kahe tasandi selgemaks eristamiseks, mida muidu ei ole nii lihtne teha. Regionaalse tasandi kohta öeldakse: „Keskvalitsusest „korrus“ allpool asuvad regioonid ehk piirkonnad (siinkirjutaja sõrendus) , mis on kujunenud eri põhjustel ja erineva loogika alusel.“ (*Ibid.*) Selline keelekasutus jätab mulje, et seletaval sõnaraamatul on õigus ja regioonil ning piirkonnal pole tähenduse mõttes erinevusi. Siiski, vaadates kuidas mõlemat terminit tekstides kasutatakse, võib öelda, et nii see päris ei ole.

Kaalukas argument on väljakujunud termini kasutus. Kõnepruugis on levinud sellised terminid nagu regionaalhaldus, regionaalareng, regionaalpoliitika, regionaalne spetsialiseerumine, regionaaltoetused (rahandusministeeriumi koduleht). Seega teatavatel juhtudel võib terminit kasutada.

Võib teha üldistusi, et *regionaalne* tähendab sügavamat integreeritust, ühetaolisemat moodustist, *piirkond* aga palju vabamat. Analüüsitavas tekstis räägitakse Ida-Euroopast kui alast, kus on palju erinevaid lähenemisi ja arusaamu ning seetõttu on ka arusaam omavalitsustest erinev. Samas antakse terminiga *regioon* mõista, et tegu on ka geograafilises mõttes suurema alaga. *Piirkond* tähendab tihtipeale lähimat ümbrust. Eesti kontekstis on heaks näiteks riigiorganite ja –asutuste struktuurid. Maanteeamet tegutseb neljas regioonis:

ida, lõuna, lääne ja põhja regioonis (Maanteeameti koduleht). Sama saab öelda Päästeameti kohta (Päästeameti koduleht), Keskkonnaamet on Eesti jaotanud kolmeks regiooniks (Keskkonnaameti koduleht), kuid võib leida ka vastupidiseid näiteid. Dokumendis „Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020“ jagatakse Eesti neljaks regiooniks ja, v.a ida regioon (Ida-Virumaa), ühendavad nad mitut maakonda (Eesti regionaalarengu ... 2014:31-35) See dokument on kasulik sellepöolest, et defineeritakse kasutatavad terminid. „Piirkond on asustus- või haldusüksustest koosnev kohaliku või regionaalse ulatusega funktsionaalsel või sarnasuslikul alusel piiritletud territoorium, mille täpsem ulatus sõltub piiritlemise aluseks olevatest konkreetsetest tunnustest. Samastub terminiga „regioon“, mida on kasutatud sagedamini suurema ja terviklikuma piirkonna kontekstis.“ (Eesti regionaalarengu ... 2014:5)

Probleem seisneb selles, et ei ole täpselt võimalik defineerida, kust lõpeb üks ja algab teine, nii on mõlema termini kasutamine kinni autori nägemuses ja arusaamas. Piirkond ja regioon on samased, kuid päris ei ole ka. Sellepärast on ka artiklite tõlgetes kasutatud vaheldumisi termineid *regioon/piirkond*, *regionaalne/piirkondlik*, sõltuvalt sellest kumb termin tundub sobivat paremini. Terminikasutus sobib ka tabeliga 2, avalikus halduses selline sõnakasutus eksisteerib ja sobib kokku ka kontekstiga.

Dendrogram

Uurida tuli selliseid statistilised termineid nagu dendrogramm (*dendrogram*) ja karpdiagramm (*box plot*). Üks abivahend, mille abil saab statistilisi termineid kontrollida, on Termeki. Selles veebikeskkonnas on andmeanalüüsi ja statistika sõnastik. Selles sõnastikus pakutakse *dendrogram*’i vasteks dendrogramm ja *box plot*’i vasteks karpdiagramm. Ka IATE-otsingust (IATE - *Inter-Active Terminology for Europe*) selgub, et dendrogramm on eelistatud termin. Tulemus tundub kummaline, sest Google-otsingust selgub, et väga palju kasutatakse terminit *puudiagramm*. Kuid hierarhilise klasterdamise puhul kasutatakse enamasti dendrogrammi terminit. Esimene mõte oli tarvitada terminit *puudiagramm* ja seda kahel põhjusel: teine termin on eestikeelne ja üldiselt on diagrammide nimetused enamasti eestikeelsed (joondiagramm,

tulpdiaagramm, ruutdiaagramm, sektordiaagramm, õiediaagramm, hajuvusdiaagramm). Kuid kaks usaldusväärset allikat soovivad kasutada dendrogrammi, siis on see põhjendatud valik ja tõlkes on kasutatud võõrsõna.

Constitution

Kuidas tõlkida eesti keelde termin *constitution*? ESTERMi ainuke vaste ja eelitermin on põhiseadus, „Eesti keele seletavas sõnaraamatus“ nõustutakse sellega. Konstitutsioonil on küll ka teine tähendus, kuid see kuulub bioloogia valdkonda ega puuduta haldust. Ka IATEs antakse konstitutsiooni vasteks enamasti põhiseadus. Lähtudes kõikidest allikatest võiks küsimust lahendatuks pidada ja kasutada terminit põhiseadus, mis oleks konstitutsiooni omakeelne vaste. Seda on ka tõlkes tegelikult tehtud, võib veel ainult küsida, kas seda on võimalik alati teha. Samuti võib terminitesse veidi rohkem süveneda ja uurida, kas nad tõesti kattuvad täielikult. Seda on tehtud kõrgkooli õpikus „Avaliku poliitika ja valitsemise alused“. Kui USAs nimetatakse põhiseadust konstitutsiooniks, siis kas kahel terminil on mingisugune erinevus? Õpikus leitakse, et alusdokumendid võivad olla kas regulatiivsed või institutsioonilised. Esimesel juhul on pika, üksikasjaliku dokumendi kui alusreeglite kogumi sõnastanud eksperdid, teisel juhul antakse muuhulgas edasi keskmise kodaniku arusaama heast valitsemisest. Dokument on lühike üldiste põhimõtete loetelu, mida pole tarvis tihti muuta. Regulatiivne käsitlus on enam iseloomulik põhiseadusega riikidele, institutsionaalne riikidele, kus on konstitutsioon või isegi see puudub. USA põhiseadus on lühike tekst põhimõtteid, Mandri-Euroopa põhiseadused aga on pikad ja üksikasjalikud. (Sootla 2011:365–367)

Kuigi õpik sellise eristuse teeb, siis näib, et see pole piisavalt tähtis terminite omavaheliseks eristamiseks. Ka õpikus nimetatakse USA konstitutsiooni põhiseaduseks (Sootla 2011:367).

Sama küsimuse üle on oma magistritöös mõtisklenud ka Sven Lass, kes on jõudnud sarnasele järeldusele, kasutades teistsuguseid termineid. Tema hinnangul on Eesti kontekstis termini *põhisseadus* sisu normatiivne, kuid ingliskeelne *constitution* sisaldab ka empiirilist tähendust. (Lass 2015:7)

Nüüd võiks korra tagasi pöörduda ka esialgse küsimuse juurde, kas terminit põhiseadus võib alati kasutada konstitutsiooni asemel. Selles küsimuses on esialgne vastus eitav. Näiteks on ühes artiklis juttu institutsioonist nimetusega *Federal Constitutional Court*, mis on kõrgeim kohus Saksamaal ja mille saksakeelne nimetus on *Bundesverfassungsgericht*. Eelpool mainitud õpikus „Avaliku poliitika ja valitsemise alused“ nimetatakse Saksamaa kõrgeimat kohust põhiseaduskohtuks (Saarts 2011:401), *constitutional court* tõlgitakse põhiseaduskohtuks Termeki poliitika ja valitsemise sõnastikus. Samal ajal pakutakse IATE andmebaasis vasteks konstitutsioonikohus. Sellisel juhul on kõige olulisem see, kuidas kohus ennast ise nimetab või kuidas nimetust ametlikult tõlgitakse. Euroopa e-õiguskeskonna portaalist võib lugeda, et Saksamaa Liitvabariiki kõrgeim kohus on liidu konstitutsioonikohus.

Kuigi Eestis on põhiseadus, ei saa ikkagi ilma konstitutsiooni mainimata läbi. Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahv 104 kehtestab seadused, mis võetakse vastu erikorras ja sellepärast on neid hakatud nimetama konstitutsioonilisteks seadusteks. (EV Põhiseadus 2017:722) Seda terminit on kasutatud ka tõlkes Rootsi ja Ühendkuningriigi konstitutsioonilist (põhiseadusliku) tähendust kandvate seaduste puhul. Näiteks Rootsi Kuningriigi troonipäriluse seadus, pressivabaduse seadus, valitsusvormi seadus, sõnavabaduse alusseadus, Riksdagi seadus – kõik seadused on konstitutsioonilised. Tõsi, ka siin on lõpliku tõeni jõudmine keeruline, sest kasutatakse ka terminit põhiseaduslik seadus. (Eesti.ee veebileht) Praegusel juhul on otsustatud aga Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kasuks, millest võib eeldada asjatundlikumat läbimõeldust ja teemakäsitlust.

Local government

Kohaliku omavalitsuse üksus – selle termini inglisekeelseteks vasteks on ESTERMi järgi *local authority*, *local government*, *municipality*, *local government unit*. Tegu on eelisterminiga, kuid ka väga pika terminiga. Kuna kohalikest omavalitsusüksustest on artiklites palju juttu, siis on kasutatud

lühemat terminit omavalitsusüksus, mis samuti on lubatud. Eestikeelne korrektne termin on pärit põhiseadusest ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (KOKS). Oluline on, et välistada ei saa ka termini *kohalik omavalitsus* kasutamist. *Kohalik omavalitsus* on defineeritud KOKS-is paragrahvis 2 lõikes 1, kus öeldakse, et „kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.“ (KOKS §2(1))

Sellise eristuse tõttu tekib vajadus teha vahet kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusüksuse vahel, mis võib vahel osutuda keerukaks. Võib tekkida segadus abstraktse idee ja territoriaalse üksuse vahel, kui on raske kindlaks teha, kumba täpselt mõeldakse. ESTERMis ja ka ka ühes tõlgitud artiklis kasutatakse ingliskeelset terminit *(local) self-government*, mis lihtsustab arusaamist ning saab olla kindel, et mõeldakse omavalitsust. Seaduse ingliskeelses tõlkes kasutatakse kohaliku omavalitsuse tähenduses terminit *local government* ja kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks terminit *local authority*. Kahjuks ei saa tõlkimisel lõpuni välistada võimalust, et ülaltoodud kaks definitsiooni omavalitsuse ja omavalitsusüksuse kohta ei ole vahetusse läinud.

Üks näide Eesti Vabariigi rahandusministeeriumi kodulehelt: „Eestis on 79 kohalikku omavalitsust, mis jagunevad 15 linnaks ja 64 vallaks, mis otsustavad ja korraldavad kohaliku elu küsimusi iseseisvalt.“ (Rahandusministeeriumi veebileht)

Selles näites oleks lauses võimalik kasutada ka terminit *omavalitsusüksus* (Eestis on 79 kohalikku omavalitsusüksust ...), kuid autorid ilmselt on soovinud rõhutada omavalitsuslikku külge (nende iseotsustamise õigust), mitte territoriaalset jaotust. Põhjendada aga saaks mõlemat lahendust.

Tõlkija on eelnevat arvesse võttes otsustanud enamasti termini *kohalik omavalitsus* kasuks, kasutatud on ka terminit *kohaliku omavalitsuse üksus* juhul, kui selgelt viidatakse territooriumi tähtsustamisele.

3.4. Järeldused

Magistriprojekti käigus tõlgitud kolm avaliku halduse artiklit on oskuskeeles kirjutatud teaduslikud tekstid ja nende lugemine ning tõlkimine ei olnud lihtne ülesanne. Tõlkija peab iseennast jälgima ja hoolitsema, et ta järgiks akadeemilise kirjutamise reegleid. Teksti muudab paljunõudvaks eeskätt see, et paljusid termineid ei selgitada, lugejalt eeldatakse, et ta on kursis valdkonna levinumate teooriate sõnavaraga. Sujuvaks tõlkeks tuleb tunda akadeemilist keelekasutust, teadusvaldkonda ja selle erialatermineid. Sellise keelekasutuse alusel võib teha järelduse, et tekstid on mõeldud spetsialistidele. Tõlkeanalüüsis vaadeldi terminite tõlkimisel tekkinud probleeme ja kirjeldati otsimisprotsessi lahenduse leidmiseks.

Siiski tuli arvesse võtta seda, et artikleid tõlgitakse magistriprojekti jaoks, mis tähendas et nad tuli vormistada ümber magistriprojekti nõuetele vastavaks. Siin tuli kohe ilmsiks erinevus kahe tekstiliigi vahel. Teaduslikud artiklid on kirjutatud ja vormistatud kokkupressituna, ühe teadusliku artikli lehekülje maht (sõnade arv) on suurem kui magistriprojekti lehekülje oma. Tõlkimiseks valiti 40 lehekülge lähteteksti, millest sai 62 lehekülge sihtteksti.

Tõlkeprobleemide analüüsist selgub, et tõlkijal on olnud palju terminiküsimusi. Arvesse tuleb võtta seda, et avalik haldus puutub kokku teiste teadusvaldkondadega, näiteks õigusega, lisaks sellele kasutatakse uurimistöös statistilisi meetodeid. Tulemuseks on teaduslik tekst, mis kasutatavate terminite mõttes on valdkonnaülene ja tõlkija peab ennast kurssi viima ka muu teadusliku sõnavaraga ega saa piirduda kitsalt ühe erialaga. Kui vaadata küsimust laiemalt, siis võib tõdeda, et üldiselt oodatakse tõlkijalt spetsialiseerumist mõnele kitsamale valdkonnale. Teatavas mõttes võib siin näha vastuolu, mida on näidanud ka magistritöö tõlketekst. Kitsast valdkonnast võib jääda väheks ja juurde on tarvis vähemalt üldteadmisi mõnest muust valdkonnast.

Kui ka oleks võimalik piirduda ühe valdkonnaga, siis ei tähenda see seda, et olukord muutub oluliselt lihtsamaks. Ikkagi jäävad olukorrad, kus teksti autor on kasutanud sarnase tähendusväljaga termineid, mis tekitavad sobiva

vaste küsimuse. Jääb alles ka konflikt omasõnade ja võõrsõnade vahel erinevatel põhjustel. Paljuski sõltub tulemus teksti autori keelekasutusest ja nägemusest, kas ta eelistab võõrsõnu või omasõnu.

Järelduste kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et akadeemilised tekstid on eraldi tekstiliik, kus kasutatakse keelt teistmoodi ja omade reeglite alusel. Tõlkimisel tuleb seda silmas pidada ja mitte unustada. Tahtmine öelda teisiti tekib väga kiiresti. Samuti on hea tunda valdkonda juba sellepärast, et paralleelselt võib kasutuses olla mitu terminit, mille hulgast kõige õigema valimine ei ole alati lihtne. Hermeneutilise käsitluse valimist tõlke teoreetiliseks aluseks võib pidada õnnestunuks, kuna lähteteksti juurde tuli korduvalt tagasi tulla ja praegusel juhul oli tõesti tekst ise olulisem kui sihtrühm, kellele on tõlge mõeldud. Niimoodi võib väita sellepärast, et tõlkides oli esikohal tekstis esitatud mõtete täpsema sisuni (ja seeläbi täpsema sõnastuseni) jõudmine.

Kokkuvõte

Magistriprojekti eesmärk oli kolme avaliku halduse alase artikli („An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe“, autor Pawel Swianiewicz, „The Constitutional Fundaments of Public Administration in Belgium, France, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg“, autor Mihaela V. Cărăușan, „Public administration in EU countries: Selected comparative approaches“, autor Martina Halásková) tõlkimine eesti keelde, tõlkeprotsessi kirjeldamine ja tõlke analüüs.

Tõlkimise teoreetiliseks aluseks on valitud hermeneutiline käsitus, kus peetakse teksti kui tervikut olulisemaks sihtgrupist. Tõlkepraktik ja -teoreetik Radegundis Stolze on tegelenud teooria arendamisega ja pakkunud välja orienteerumisväljade idee. Orienteerumisväljasid väljendatakse tabeli kujul, kuhu on paigutatud andmed tõlgitava teksti kohta ning mida silmas pidades tuleb tõlkevalikud teha.

Tõlkeprobleemide analüüsi peatükis on kirjeldatud probleeme, mis tõlkimisel tekkisid, ja lahenduskäike. Enamasti on tegu termini probleemidega, kus kasutuses võib olla mitmeid sarnaseid sõnu ning leida tuleb sobivaim. Terminite käsitlemine on vajalik, sest teooria kohaselt on õige terminikasutus üks võimalus suurendada teksti sidusust, mis omakorda on akadeemilises tekstis oluline.

Teiseks tuleb jälgida kasutatava keel stiili. Tõlgitud tekstid on teaduslikud artiklid, mis tähendab, et tuleb arvesse võtta kohalikule kultuuriruumile iseloomulikku akadeemilist keelekasutust ja stiili. Tõlkides tuleb jälgida keelelisi valikuid üldse, aga ka seda, et need sobiksid kitsamalt valdkonnaga (terminid). Stiili poolest peab tekst olema neutraalne ja objektiivne.

Hermeneutika tõlketooriana on kindlasti kasutatav. Orienteerumisväljade idee aitab selgemalt piiritleda valdkonda ja leida tõlkelahendusi. Samas jäetakse teooriaga tõlkijale üsna vabad käed ja rõhutakse pidevat õppimise vajadust ning teksti juurde tagasipöördumist. Kui tõlkijal on aega, et seda teha, siis siinkirjutaja koges ise, et sellest on kasu. Teksti üle pikemalt juureldes on ka suurem võimalus jõuda hea lahenduseni.

Hermeneutiline küsimus, et kas ma saan kõigest aru, tuleb ikka ja jälle meelde, motiveerides lahendusi otsima.

Kasutatud kirjandus

Ametniku soovitusõnastik. Kättesaadav aadressil <http://www.eki.ee/dict/ametnik/index.cgi?F=M&C06=et&Q=l%C3%A4henemine> (20.4.2018)

Cuellar, S. 2008. Towards an Integrated Translation Approach. Proposal of a Dynamic Translation Model (DTM). Väitekirj. Hamburgi Ülikool

Eesti keele seletav sõnaraamat. Kättesaadav aadressil <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=k%C3%A4sitlus> (20.4.2018)

Eesti.ee portaali õigusaktid. Kättesaadav aadressil <https://www.eesti.ee/et/oigusabi/oigussuesteem/oigusaktid/> (20.4.2018)

Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. Kättesaadav aadressil <http://www.pohiseadus.ee/> (20.4.2018)

Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020. Tallinn 2014. Kättesaadav aadressil https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/REGO/eesti_regionaalarengu_strateegia_2020_taiendatud_2017.pdf (20.4.2018)

Egle Pullerits: modereerime perioodiliselt paneele. Kättesaadav aadressil <https://www.err.ee/334650/egle-pullerits-modereerime-perioodiliselt-paneele> (20.4.2018)

Erelt, T. 2007. Terminõpetus. Tartu Ülikooli Kirjastus

Euroopa e-õiguskeskonna portaali Kättesaadav aadressil https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-de-et.do?member=1 (20.4.2018)

Hirsjärvi, S., *et al.* 2007. Uuri ja kirjuta. Medicina: Tallinn

IATE Inter-Active Terminology for Europe. Kättesaadav aadressil
<http://iate.europa.eu/SearchByQueryLoad.do?method=load> (20.4.2018)

Ilves, K. 2009. Akadeemilise kirjutamise alused. BeSt e-õppe programm.
Kättesaadav aadressil
http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14276/Akadeemilise_kirjutamise_alused.pdf?sequence=1 (2.4.2018)

Keskkonnaameti koduleht. Kättesaadav aadressil
<https://www.keskkonnaamet.ee/et> (20.4.2018)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus Kättesaadav aadressil
<https://www.riigiteataja.ee/akt/1048161?leiaKehtiv> (20.4.2018)

Lehman, I. 2013. Rhetorical Approaches to Academic Writing: the Case of Polish and Anglo-american Academic Writing. Forum Artis Rhetoricae, nr 2/2013, lk 68-81.

Lass, S. 2015. Kohaliku omavalitsuse volikogu poolt taotletud põhiseaduslikkuse järelevalvekohtumenetlus kui omavalitsusgarantii tagaja. Tallinna Tehnikaülikool Sotsiaalteaduskond Õiguse Instituut

Maanteeameti koduleht. Kättesaadav aadressil
<https://www.mnt.ee/et> (20.4.2018)

Mihkla, K. 2010. Raskused oma- ja võõrsõna valikul. Artiklite kogumikus K. Hallik ja K. Kasemets (toim.) Et lugeja võiks tulla. Tallinn:Eesti Keele Sihtasutus

Munday, J. 2001. Introducing Translation Studies Theories and Applications. London and New York: Routledge

Mäekivi, H. 2010. Üheülbalised eurosõnad. Artiklite kogumikus K. Hallik ja K. Kasemets (toim.) Et lugeja võiks tulla. Tallinn:Eesti Keele Sihtasutus.
Kättesaadav aadressil

<http://eurokeelehoole.eki.ee/documents/compendiums/58214e98aa5e95dd8ee7fa5ac02f4d35.pdf> (20.4.2018)

Mäeltsemees, S. 2004. Eesti regionaalhaldus ja selle täiustamise suundi. Kogumikus M. Raudjärv (toim.), Eesti majanduspoliitilised perspektiivid Euroopa Liidus, XII teadus- ja koolituskonvrentsi ettekanded-artiklid. Tallinn:Mattimar. Kättesaadav aadressil http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2004/2004/4_Reg_Kohalpol/32_Maeltsemees.pdf (2.4.2018)

Okas, T. 2015. Kohalike omavalitsuste koostööliitude roll kohalikus ja piirkondlikus valitsemises. Eesti, Soome ja Saksamaa võrdlev juhtumiuuring. Magistritöö. Riigiteaduste Instituut, Tallinna Ülikool. Kättesaadav aadressil https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Uliopilaste_teadustooode_konkurss/Teadustood_2015/ma_teele_okas_2015.pdf (2.4.2018)

Paet, T. Rehema, T. 2014. Ametniku soovitusõnastik. Ajakiri Õiguskeel 2/2014 Justiitsministerium:Juura

Popper, K. (1998). Science: Conjectures and Refutations. – raamatus Klemke, E.D., Hollinger, R., Rudge, D. W. (eds.). Introductory Readings in the Philosophy of Science. New York : Prometheus Books, lk. 38–47

Päästeameti koduleht. Kättesaadav aadressil <https://www.rescue.ee/> (20.4.2018)

Rahandusministeeriumi koduleht. Kättesaadav aadressil <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov> (20.4.2018)

Reinsalu, R. 2017. Osutamine iseendale teadustekstis. Kas kunst vältida *mina*-vormi?. Keel ja Kirjandus, 11, 829–845.

Reinsalu, R. 2015. Viitamine iseendale teadustekstides: töös käsitletakse, töös käsitlen, töö käsitleb ... Oma Keel, 2, 72–77

Saarts, T. 2011. Valitsemiskorralduse üldmustrid demokraatiates. Kogumikus

L. Kalev ja A. Toots (toim.), Poliitika ja valitsemise alused. Tallinn : Maurus Kirjastus.

Sootla, G. 2011. Poliitika ja valitsemine riigist kitsamal tasandil. Kogumikus L. Kalev ja A. Toots (toim.), Poliitika ja valitsemise alused. Tallinn : Maurus Kirjastus.

Stolze, R. 2009. Dealing with cultural elements in technical texts for translation. *The Journal of Specialised Translation*, Issue 11:124–142, London.
Stolze, R. 2012. The Hermeneutical Approach to Translation. *Vertimo Studijos*, Issue 10:30–42, Vilnius

Stolze, R. 2013. Translation and Law. SYNAPS - A Journal of Professional Communication, Issue 28:3–13, Bergen

Termeki Andmeanalüüsi ja statistika sõnastik. Kättesaadav aadressil <https://term.eki.ee/termbase/view/8917007/> (20.4.2018)

Termeki Poliitika ja valitsemise sõnastik. Kättesaadav aadressil <https://term.eki.ee/termbase/view/1143464/> (20.4.2018)

Termeki Akadeemilise väljendusoskuse terminid. Kättesaadav aadressil <https://term.eki.ee/termbase/view/8068645/> (20.4.2018)

Tool, A. 2009. Hermeneutika. Monograafias E. Annus (toim) 20. sajandi mõttevoolud. Tartu Ülikooli Kirjastus

Summary

University of Tartu

College of Foreign Languages and Cultures

Martin Järv

Kolme avaliku halduse alase artikli tõlge ja tõlke analüüs

Translation of three articles on public administration and an analysis of the translation

Master's project

2018

93 pages

The aim of this master's project was to translate into Estonian three articles which discuss public administration ("An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe" by Pawel Swianiewicz, "The Constitutional Fundaments of Public Administration in Belgium, France, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg" by Mihaela V. Cărbăușan, "Public administration in EU countries: Selected comparative approaches" by Martina Halásková), to describe the translation process, and to analyse translation problems of the target text. The first chapter contains translated articles, in the second chapter, the theoretical framework for the translation and analysis is presented, and in the third chapter, translation problems are analysed.

Hermeneutical translation theory was used as the theoretical basis for the translation and is discussed in the second chapter in more detail. The theory lies on the works of the German practitioner and translator Radegundis Stolze who has suggested the idea of "categories of attention" since the translator needs "points of orientation". (Stolze 2009:137) Such categories were used to

find translation solutions.

In the third chapter, translation problems are analysed on the condition that the solution must match with the categories of attention.

Hermeneutical approach was workable solution for this translation. With the help of this theory, borders were set and the translation had to fit within them. The core values of this theory proved to be correct: it is better to translate a text in the field of which one has deeper knowledge and constant return to the text helps to understand it better.

Lõputöö autori kinnitus

Olen lõputöö kirjutanud iseseisvalt. Kõigile töös kasutatud teiste autorite töödele, põhimõtteliste seisukohtadele ning muudest allikatest pärinevatele andmetele on viidatud.

Autor: Martin Järv

.....

(allkiri)

.....

(kuupäev)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Martin Järv,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
„Kolme avaliku halduse alase artikli tõlge ja tõlke analüüs“,

mille juhendaja on Reelika Saar,

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 21.05.2018